Gouvernement du Québec
Ministère du Conseil exécutif
Secrétariat à la Réforme électorale

DOCUMENT DE RÉFLEXION ET DE CONSULTATION SUR LA RÉVISION DE LA LOI ÉLECTORALE

Mars 1988

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION			1
PARTIE I		SUJETS IDENTIFIÉS PAR LE SECRÉTARIAT À LA RÉFORME ÉLECTORALE	9
Sujet	1 :	Régime de pension	10
Sujet	2 :	Clause omnibus	13
Sujet	3 :	Secrétaire du scrutin	15
Sujet	4 :	Assermentation du personnel électoral	16
Sujet	5 :	Mandat du directeur du scrutin	17
Sujet	6 :	Conseil consultatif	19
Sujet	7 :	Droit de vote des malades mentaux	24
Sujet	8 :	Délai de résidence	30
Sujet	9 :	Vote des Québécois hors Québec	32
Sujet	10 :	Vote des étudiants et travailleurs temporaires	37
Sujet	11 :	Recensement annuel	40
Sujet	12 :	Uniformisation des listes électorales	44
Sujet	13 :	Délai pour la recommandation des recenseurs	48
Sujet	14 :	Visites des recenseurs	50
Sujet	15 :	Heures de fermeture des bureaux de dépôt	51
Sujet	16 :	Bureaux de dépôt itinérants	52
Sujet	17 :	Aides-enquêteurs	54
Sujet	18 :	Durée de la révision	56
Sujet	19 :	Révision rurale	57
Sujet	20 :	Déclaration de candidature	59

Sujets 21 & 22 & 23 :	Vote par anticipation	63
Sujet 24 :	Vote par procuration	67
Sujet 25 :	Localisation des bureaux de vote	72
Sujet 26 :	Usage gratuit des cégeps et universités	75
Sujet 27 :	Congé dans les écoles	77
Sujet 28 :	Vote de l'électeur non-inscrit	79
Sujet 29 :	Rejet des bulletins non-initialés	83
Sujets 30 & 31 :	Responsabilités du représentant officiel	85
Sujet 32 :	Autorisation d'un parti politique	87
Sujet 33 :	Dénomination des partis politiques	91
Sujet 34 :	Démission d'un chef de parti	93
Sujet 35 :	Rapport financier de fermeture	95
Sujet 36 :	Statut du candidat officiel suite au retrait d'autorisation	96
Sujet 37 :	Financement par l'État des partis politiques	98
Sujets 38 & 39 :	Maximum autorisé des contributions	105
Sujet 40 :	Reçus pour fins d'impôt	107
Sujet 41 :	Certificat des personnes autorisées à recueillir des contributions ou à effectuer des dépenses	108
Sujet 42 :	Rapports financiers consolidés	109
Sujets 43 & 44 :	Divulgation des contributions	111
Sujet 45 :	Intervention des tiers en période électorale	114
Sujet 46 :	Diffusion d'écrits en période électorale	123
Sujet 47 :	Responsabilités de l'agent officiel	125

Sujet	48 :	Dépenses personnelles des candidats	127
Sujet	49 :	Dépenses électorales d'un parti pour le compte d'un candidat	129
Sujet	50 :	Temps d'antenne gratuit et "débat des chefs"	131
Sujet	51 :	Transmission des rapports de dépenses électorales	134
Sujet	52 :	Publication des sommaires des rapports de dépenses électorales	136
Sujet	53 :	Correction des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales	138
Sujet	54 :	Personnel de cabinet et Loi électorale	140
Sujet	55 :	Réglementation des sondages en période électorale	142
Sujet	56 :	Le rapport annuel et les dispositions financières	146
Sujet	57 :	Infractions et peines	151
Sujet	58 :	Directeur général des élections et Protecteur du citoyen	153

PARTIE II SUJETS PROPOSÉS PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS 156

Présentation 157

1ère Liste de sujets en date du 2 juillet 1987

Proposition	1 :	Nouveaux mécanismes de votation	158
Proposition	2 :	Suppression du serment des employés du Directeur général des élections	160
Proposition	3 :	Élimination pour les aides d'avoir la qualité d'électeur	161
Proposition	4 :	Procédures administratives dans la loi	162
Proposition	5 :	Destitution du directeur du scrutin	164

Proposition	6 :	Prescription des formules requises pour l'application de la loi	165
Proposition	7 :	Remise de la liste des recenseurs aux candidats	167
Proposition	8 :	Age et profession sur la liste électorale	168
Proposition	9 :	Accessibilité pour les recenseurs et les distributeurs de listes	170
Proposition	10 :	Recensement en milieu éloigné ou à grande superficie	171
Proposition	11 :	Remise de la liste électorale aux candidats	172
Proposition	12 :	Remise des adresses non recensées aux candidats	174
Proposition	13 :	Remise des listes aux commissions scolaires	175
Proposition	14 :	Remise des listes imprimées aux candidats	176
Proposition	15 :	Le bureau du directeur du scrutin est un bureau de dépôt	177
Proposition	16 :	Heure de fermeture des bureaux de dépôt	179
Proposition	17 :	Modifications aux fonctions des aides-enquêteurs	180
Proposition	18 :	Remise des adresses non recensées aux commissions de révision	181
Proposition	19 :	Accessibilité pour les aides-enquêteurs	182
Proposition	20 :	Communications entre les commissions de révision d'une même circonscription	183
Proposition	21 :	Fardeau de la preuve dans une radiation	184
Proposition	22 :	Avis de refus d'inscription	185
Proposition	23 :	Calendrier électoral	186
Proposition	24 :	Distribution du manuel de l'électeur	187
Proposition	25 :	Manuel de l'électeur et dépenses électorales	188

Proposition 26 :	Consentement écrit de l'agent officiel	189
Proposition 27 :	Dépôt des candidats	190
Proposition 28 :	Révocation de la reconnaissance d'un candidat par un chef de parti	191
Proposition 29 :	Congé du candidat et de l'agent officiel	192
Proposition 30 :	Responsabilité de rayer le nom d'un candidat sur le bulletin de vote	194
Proposition 31 :	Avis d'une nouvelle élection	195
Proposition 32 :	Congé dans les écoles le jour du vote par anticipation	197
Proposition 33 :	Remise aux candidats de la liste des électeurs qui ont voté aux bureaux de vote par anticipation après chaque jour	198
Proposition 34 :	Heures du vote des détenus	199
Proposition 35 :	Plus d'un bureau de vote dans une section de vote	200
Proposition 36 :	Rôle du PRIMO	201
Proposition 37 :	Deux candidats du même nom et prénom	202
Proposition 38 :	Vote des analphabètes	203
Proposition 39 :	Urnes jetables après usage	205
Proposition 40 :	Heures du vote aux Iles-de-la-Madeleine et une partie de Duplessis	206
Proposition 41 :	Validité des bulletins non-initialés	208
Proposition 42 :	Annulation d'un premier bulletin de vote	209
Proposition 43 :	Assistance à un électeur	211
Proposition 44 :	Interprète pour sourds et muets	212
Proposition 45 :	Identification partisane	213
Proposition 46 :	Préciser les "lieux d'un bureau de vote"	214

Proposition	47 :	Numérotation des bulletins de vote contestés	215
Proposition	48 :	Abolition du registre des candidats élus	216
Proposition	49 :	Préciser "l'endroit où se trouve un bureau de vote"	217
Proposition	50 :	Nouvelle addition des votes	218
Proposition	51 :	Parti représenté à l'Assemblée nationale	219
Proposition	52 :	Autres revenus	220
Proposition	53 :	Statut juridique à un parti politique	222
Proposition	54 :	Retrait d'autorisation et dénomination officielle	224
Proposition	55 :	Dénomination officielle sur les bulletins de vote	225
Proposition	56 :	Fonds recueillis après le 1er avril 1978	226
Proposition	57 :	Modification de la dénomination officielle	227
Proposition	58 :	Mise à jour des registres	228
Proposition	59 :	Rapport financier de fermeture	229
Proposition	60 :	Retrait d'autorisation-vacance au poste de représentant ou de chef	230
Proposition	61 :	Le représentant officiel et le rapport financier de fermeture	232
Proposition	62 :	Liste des créanciers	233
Proposition	63 :	Honoraires du vérificateur	234
Proposition	64 :	Liste électorale servant au calcul de l'allocation	236
Proposition	65 :	Mode de versement de l'allocation	237
Proposition	66 :	Rapport financier par le chef	239
Proposition	67 :	Rapports financiers consolidés	240

Proposition	68 :	Nombre de contributions de plus ou moins 100 $	241
Proposition	69 :	Endroit pour la remise du rapport financier d'un candidat indépendant autorisé	243
Proposition	70 :	Représentant officiel agit comme agent officiel	244
Proposition	71 :	Prix régulier exigible	245
Proposition	72 :	Paiement d'une réclamation, délai de 60 jours	246
Proposition	73 :	Avance et liste électorale après révision	247
Proposition	74 :	Remboursement et candidats élus lors d'élections partielles	251
Proposition	75 :	Limite des dépenses électorales - liste après révision	252
Proposition	76 :	Contestation d'élection	256

2e Liste de sujets en date du 27 août 1987

Proposition	1 :	Concours du directeur du scrutin	257
Proposition	2 :	Élimination du relevé des logements vacants	258
Proposition	3 :	Accès aux listes électorales	259
Propositon	4 :	Autorisation de voter à un électeur non inscrit sur la liste électorale	269
Proposition	5 :	Fondre le relevé du scrutin avec le relevé du dépouillement	270
Proposition	6 :	Accessibilité aux documents électoraux	271
Proposition	7 :	Modification du libellé du titre VIII	273
Proposition	8 :	Travail bénévole	274
Proposition	9 :	Transferts de fonds	276
Proposition	10 :	Abréviation d'une dénomination officielle	277

Proposition	11 :	Nouveau motif de retrait d'autorisation	278
Proposition	12 :	Contribution par la carte de crédit	279
Proposition	13 :	Délai pour émettre un reçu de contribution	280
Proposition	14 :	Un seul modèle de reçu	281
Proposition	15 :	Nom du vérificateur au registre	282
Proposition	16 :	Adaptation du vocabulaire	283
Proposition	17 :	Définition de dépenses électorales	284
Proposition	18 :	Limites de la publicité commune	285
Proposition	19 :	Dépenses électorales non acquittées par l'agent officiel	286

PARTIE III SUJETS COMPLÉMENTAIRES 287

Sujets complémentaires issus de représentations formelles 288

Sujet	1 :	Mode de scrutin	289
Sujet	2 :	Responsabilité politique	290
Sujet	3 :	Age pour voter	291
Sujet	4 :	Remboursement des dépenses électorales	292
Sujet	5 :	Représentant auprès du PRIMO	293
Sujet	6 :	Publicité gouvernementale en période électorale	294

Sujets complémentaires issus de consultations informelles 298

Sujet	1 :	Interlocuteur ministériel du Directeur général des élections	299
Sujet	2 :	Pouvoir réglementaire du Directeur général des élections	300

Sujet 3 :	Temps pour voter	301
Sujet 4 :	Alcool et élections	302
Sujet 5 :	Campagnes au leadership	303
PARTIE IV	AJUSTEMENTS SOUHAITABLES À LA LOI ÉLECTORALE	304
ANNEXES		309

PRÉSENTATION

Peu de temps après ma désignation au poste de ministre délégué à la Réforme électorale, je faisais connaître publiquement mon intention de procéder à un examen critique des lois en vigueur en matière électorale. Cette décision était basée tant sur l'expérience vécue lors de l'élection de décembre 1985 et sur les représentations qui en avaient surgi que sur ma conviction profonde que le maintien de la qualité de nos institutions démocratiques repose sur la préoccupation constante que l'on doit entretenir à les adapter à l'évolution globale de la société.

Compte tenu des exigences de la Loi sur la représentation électorale qui commandait que soit enclenché le processus de délimitation des circonscriptions électorales au lendemain de l'élection, nous avons d'abord accordé la priorité à l'examen de cette loi. Dans un souci d'associer tous les intervenants intéressés au processus de révision de cette loi et de ne retenir que les amendements qui auraient fait l'objet d'un large consensus, un document de réflexion et de consultation sur la représentation électorale, préparé par le Secrétariat à la Réforme électorale, était rendu public en août 1986. Une commission parlementaire devait par la suite, en janvier 1987, étudier les recommandations contenues dans ce document et élaborer les amendements recevant l'assentiment des formations politiques représentées à l'Assemblée nationale. C'est donc au printemps 1987 que les modifications à la Loi sur la représentation électorale étaient adoptées, permettant l'élaboration d'une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales qui sera d'ailleurs définitivement arrêtée par la Commission de la représentation, d'ici la fin du printemps 1988.

Cette première tâche accomplie, il s'imposait que nous nous attaquions à la révision de la Loi électorale proprement dite. Il m'est apparu indiqué de donner à notre démarche le sens premier que le dictionnaire accorde au mot révision, soit une modification des règles juridiques pour les mettre **en harmonie avec les circonstances.** C'est donc sur les valeurs qui sous-tendent notre société démocratique et sur les besoins actuels de notre système électoral que le Secrétariat à la Réforme électorale a orienté sa réflexion pour dégager les améliorations souhaitables à notre Loi électorale.

Depuis les deux dernières décennies, l'ensemble du processus électoral a fait l'objet de révisions importantes animées par le souci de **consacrer la primauté du droit de vote, de replacer l'électeur au centre du processus, de favoriser l'équité et l'égalité des chances entre les protagonistes de la scène électorale, d'assainir les finances politiques et de garantir l'indépendance de l'administration du système électoral.** Toutes ces réformes ont contribué à améliorer les perceptions et la confiance des électeurs dans leurs institutions démocratiques et à conférer à notre système électoral un niveau de crédibilité enviable.

Ainsi, après avoir été décrié et pointé du doigt pour ses moeurs et pratiques électorales parfois déplorables, le Québec s'est progressivement hissé au rang de modèle qui suscite l'intérêt, voire l'admiration, de bien des sociétés démocratiques, notamment au chapitre du financement des partis politiques. Le Québec peut continuer d'exercer son leadership dans ce domaine en demeurant toujours attentif et ouvert aux améliorations possibles de ses lois électorales.

Les défis qu'il nous faut maintenant relever consistent à nous assurer que notre Loi électorale respecte l'esprit et la lettre de la Charte des droits et libertés, enchassée dans la Constitution canadienne depuis 1982, et qu'elle demeure toujours au diapason de l'évolution de notre société et de notre culture politique. À l'heure où le respect des droits et libertés est reconnu comme une valeur primordiale de la société québécoise, il importe en effet de réévaluer l'ensemble du processus électoral pour en éliminer toutes les limites et les contraintes qui ne soient pas parfaitement justifiables dans une société libre et démocratique, tout en maintenant les contrôles nécessaires pour préserver l'intégrité de nos institutions.

C'est donc dans cet esprit, et à la lumière notamment de l'expérience des dernières élections générales, que nous nous devons d'aborder cette nouvelle étape importante de révision de la Loi électorale. Toute cette démarche s'articule autour des **cinq grands objectifs** suivants qui se traduiront par des propositions d'améliorations et de changements importants, dont je ne présenterai ici qu'un bref aperçu.

Les objectifs de la révision de la Loi électorale

Nous devons d'abord voir à **préserver et consolider les acquis** qui procurent à notre système électoral toute sa crédibilité, notamment en matière de financement des partis politiques, et même à **ouvrir de nouvelles avenues** au renforcement des règles d'éthique dans la vie politique. Il nous faut nous demander si les objectifs d'équité et de transparence qui sous-tendent toute notre législation en cette matière ne pourraient pas être affermis, notamment:

1) en évaluant l'opportunité d'encadrer de quelque façon la publicité gouvernementale en période électorale;

2) en examinant la possibilité d'étendre les règles de contrôle et de divulgation du financement des partis politiques à leurs campagnes au leadership;

3) en associant le soutien financier de l'État aux partis politiques davantage à l'appui populaire réel qu'ils reçoivent plutôt qu'au seul critère de leur représentation à l'Assemblée nationale;

4) en facilitant l'application et le respect de la loi au chapitre du maximum autorisé des contributions des électeurs aux partis politiques;

5) en améliorant les règles de présentation des rapports financiers des partis politiques de façon à permettre une divulgation d'une plus grande transparence et à en faciliter la consultation et la compréhension.

Le deuxième objectif qui nous anime consiste à consacrer de la façon la plus élargie la **primauté du droit de vote** sur la procédure et les règles qui

en régissent nécessairement l'exercice. Que ce soit au niveau des exigences requises pour obtenir la qualité d'électeur ou au niveau des formalités ou mécanismes d'exercice du droit de vote, la Loi électorale pourrait probablement être assouplie de façon à permettre au plus grand nombre d'exercer leur droit démocratique fondamental, notamment:

1) en évaluant l'opportunité d'accorder le droit de vote aux handicapés et malades mentaux;

2) en assouplissant les règles d'inscription et de résidence et en instaurant les mécanismes appropriés pour permettre aux Québécois résidant temporairement hors du Québec d'exercer leur droit de vote;

3) en examinant la possibilité d'introduire le vote par procuration pour faciliter l'exercice du vote des personnes âgées, malades, handicapées ou à mobilité réduite, et des absents;

4) en augmentant les possibilités d'inscription sur la liste électorale par l'ajout d'une procédure de révision spéciale quelques jours avant le scrutin;

5) en adaptant, dans la mesure du possible, les mécanismes de votation aux besoins particuliers de certaines catégories d'électeurs (par exemple, bureau de vote mobile, déplacement de l'urne, assistance aux sourds-muets, etc.)

Tout comme pour l'objectif précédent, c'est l'esprit et la lettre de la Charte des droits et libertés qui nous dictent comme troisième objectif la recherche du meilleur **équilibre entre le respect des libertés fondamentales et la protection de l'intégrité du système électoral.** La liberté d'association et la liberté d'expression, ainsi que son corollaire qu'est le droit du public à l'information, ne devraient en effet être limitées que dans la stricte mesure où les valeurs fondamentales au maintien de l'intégrité du système moral, social et politique peuvent être mises en péril. C'est donc parfois à un choix difficile de valeurs que nous serons confrontés en examinant la Loi électorale, notamment au chapitre:

1) des conditions d'autorisation d'un parti politique au Québec qui nécessitent peut-être un certain resserrement pour protéger l'intégrité et la crédibilité de notre système politique;

2) du droit des tiers à intervenir pendant la campagne électorale pour faire valoir leur point de vue en dehors du canal des partis politiques, donc en dehors du contrôle rigoureux auquel ces derniers sont assujettis;

3) de la distinction nécessaire entre la publicité partisane et l'information, que ce soit en regard de la diffusion d'écrits ou de certains types d'émissions d'affaires publiques, de façon à ne pas restreindre indûment le droit du public à l'information pendant les campagnes électorales.

Les efforts de **rationalisation administrative et de contrôle de l'utilisation des fonds publics** qui traduisent une volonté gouvernementale bien arrêtée doivent recevoir leur application aussi dans le secteur de l'administration du système électoral. Cet objectif doit par ailleurs s'inscrire dans le contexte particulier du secteur électoral, en ce sens que les moyens mis en oeuvre pour y parvenir ne doivent en aucun cas mettre en péril le sain déroulement du processus électoral ni porter atteinte à l'indépendance et à l'autonomie essentielles à l'administration du système électoral. Dans cet esprit de rationalisation et d'économie, il ne nous apparaît ainsi pas opportun de nous engager dans un processus d'uniformisation des listes électorales, qui conduise vers une liste unique et permanente et à la limite vers un registre des électeurs. De façon positive, le secteur électoral pourrait participer à cet objectif gouvernemental, notamment:

1) en éliminant la tenue d'un recensement annuel des électeurs, qui représente un des éléments les plus coûteux du processus électoral et dont l'utilité peut être sérieusement mise en doute en dehors des périodes électorales;

2) en précisant certaines dispositions relatives au contrôle de l'administration du système électoral de façon à rendre celui-ci plus efficace tout en respectant le statut particulier d'indépendance du Directeur général des élections.

La démarche de révision de la Loi électorale devra enfin répondre à un dernier objectif, soit la **simplification et la mise à jour** des dispositions de la loi pour en faciliter la compréhension et l'utilisation autant que pour l'adapter à la réalité sociale et politique de 1988. Cet objectif devrait se traduire d'une part par une clarification du langage et d'autre part par une harmonisation des différentes exigences de nature essentiellement technique. On peut donner ici pour exemple l'harmonisation des heures d'ouverture et de fermeture des différents bureaux où se tiennent des activités électorales (bureaux de dépôt, bureaux de vote par anticipation, bureaux de scrutin). De même, une terminologie plus précise devrait permettre d'éviter les problèmes d'interprétation qui ne manquent pas de surgir à chaque élection, par exemple quant à la notion "d'endroit public" ou celle "d'endroit où se trouve un bureau de vote". Enfin, certaines dispositions législatives applicables en période électorale sont carrément archaïques et semblent avoir été tout simplement oubliées lors des examens successifs auxquels le processus électoral a été soumis au cours des dernières décennies. On songe ici notamment à l'interdiction de vendre des boissons alcooliques le jour de l'élection, disposition qui appartient à un autre âge.

Ces objectifs ont guidé le Secrétariat à la Réforme électorale tout au long de la préparation du document de réflexion et de consultation que nous rendons public aujourd'hui et devraient continuer d'orienter les étapes à venir de notre démarche de révision de la Loi électorale.

La démarche de révision de la Loi électorale

Tel que mentionné précédemment, c'est après avoir complété la révision de la Loi sur la représentation électorale que j'ai amorcé le processus de révision de la Loi électorale.

Dans une lettre que j'adressais le 29 mai 1987 à tous les membres de l'Assemblée nationale, à tous les partis politiques alors autorisés et au Directeur général des élections, et que je transmettais par la même occasion aux représentants des médias, je rendais publique la démarche que j'entendais suivre dans ce dossier. Dans un premier temps, je faisais connaître une liste de sujets de préoccupations identifiés à partir des événements vécus lors des élections de 1985 et des représentations qui avaient été faites à ce jour. En m'adressant à tous ces intervenants privilégiés, je sollicitais leur collaboration et les invitais à me faire connaître tout autre sujet de préoccupation qui leur semblait devoir être pris en considération.

Du même coup, je demandais au Secrétariat à la Réforme électorale de préparer un document de réflexion et de consultation sur l'ensemble des sujets identifiés initialement et des sujets suggérés par la suite par l'un ou l'autre intervenant. Le document commandé se voulait avant tout un document de travail présentant un état de la situation pour chacune des questions soulevées et suggérant un éventail de solutions possibles. Le but premier de ce document était de réunir l'ensemble des informations et réflexions sur les sujets à l'étude de façon à constituer un outil de travail et de décision pour les étapes ultérieures de la démarche.

L'étape suivante, telle que prévue dans la démarche rendue publique en mai dernier, consiste en la formation d'un groupe de travail constitué de parlementaires représentant les formations politiques présentes à l'Assemblée nationale. Le mandat de ce comité de travail consistera essentiellement à "déblayer le terrain" en tentant de dégager les points de consensus et de divergence et d'identifier, le cas échéant, les hypothèses de solutions les plus appropriées.

Compte tenu de l'ampleur de la révision proposée, et compte tenu de l'engagement ferme que j'ai pris de procéder dans ce dossier de la même manière que je l'ai fait pour le dossier de la représentation électorale, c'est-à-dire en confiant à une commission parlementaire la responsabilité de dégager les consensus et de ne retenir que ceux-ci dans l'élaboration de la loi proprement dite, il m'est apparu essentiel en termes d'efficacité de faire précéder la commission parlementaire de cette étape préliminaire du comité de travail de députés.

Tel que je viens de le mentionner, il appartiendra à la commission parlementaire de dégager de façon finale les consensus sur les amendements à apporter à la Loi électorale. Les consensus qui auront été dégagés au sein du comité de travail devront donc être entérinés par la commission parlementaire; quant aux points n'ayant pas fait l'objet de consensus lors de cette étape préliminaire, ils pourront être examinés de nouveau en commission parlementaire.

Par la suite, le gouvernement assumera ses responsabilités et ses engagements en présentant à l'Assemblée nationale un projet de loi modifiant la Loi électorale, sur la base des consensus dégagés en commission parlementaire.

Il est bien évident que, tant le comité de travail que la commission parlementaire, pourra décider d'avoir recours aux personnes-ressources compétentes pour l'éclairer dans ses travaux. Je demeure en outre ouvert à une quelconque forme de consultation publique élargie que le comité ou la commission pourrait suggérer de tenir.

C'est donc dans un esprit d'ouverture et de collaboration que j'invite mes collègues à entreprendre la tâche importante qui nous attend. Fort de l'expérience que nous avons vécue dans le dossier de la représentation électorale, je suis plus convaincu et confiant que jamais que c'est justement cette attitude d'ouverture et de collaboration qui constitue notre meilleur gage de succès.

Le document de réflexion et de consultation

Le document qui vous est soumis réflète bien je crois le sens que j'ai voulu donner à la première étape de la démarche de révision de la Loi électorale. Il s'agit en effet d'un document de réflexion et de consultation préparé par le Secrétariat à la Réforme électorale pour donner à l'ensemble des intéressés, et notamment aux parlementaires qui seront appelés à participer étroitement aux étapes ultérieures de la démarche, un outil de travail le plus complet et le plus fonctionnel possible.

Le document est divisé en quatre parties. La première présente une analyse des cinquante-huit (58) sujets identifiés initialement par le Secrétariat à la Réforme électorale au printemps dernier comme sujets éventuels d'étude. Cette liste de sujets avait été rendue publique et transmise à tous les membres de l'Assemblée nationale, à tous les partis politiques et au Directeur général des élections. Pour chacun de ces sujets, le document présente d'abord un état de la situation et suggère ensuite les différentes hypothèses de solutions possibles. Tel que je m'y étais engagé, ce document ne présente aucune prise de position définitive de la part du gouvernement sur l'un ou l'autre sujet.

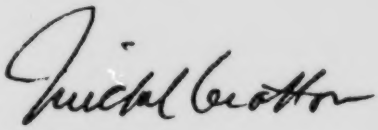
La deuxième partie est constituée essentiellement de la présentation et de l'analyse des sujets de révision de la Loi électorale proposés par le Directeur général des élections. En effet, suite à l'invitation que je lui faisais, de même qu'aux députés et aux partis politiques, de me soumettre tout autre sujet de préoccupation qu'il souhaitait voir pris en considération dans le cadre de la démarche de révision de la Loi électorale, le Directeur général des élections me transmettait le 2 juillet 1987 une première liste de soixante-seize (76) sujets, suivie le 27 août d'une seconde liste de dix-neuf (19) sujets supplémentaires. La deuxième partie du document présente donc chacun des quatre-vingt-quinze (95) sujets du Directeur général des élections accompagnés des notes explicatives du Directeur général des élections et des commentaires qu'ils ont suscités au Secrétariat à la Réforme électorale.

La troisième partie du document présente un certain nombre de sujets complémentaires qui viennent soit de représentations formelles reçues depuis juin 1987, suite à l'invitation à la collaboration que je lançais alors, soit de consultations informelles faites par le Secrétariat à la Réforme électorale dans le cadre de la préparation du document.

Enfin, un dernier examen de la Loi électorale a permis au Secrétariat à la Réforme électorale d'identifier un certain nombre d'ajustements souhaitables, le plus souvent en termes de cohérence ou de concordance législative, qui devraient être pris en considération pour parfaire le travail de révision de la Loi électorale que nous avons entrepris. Le document présente donc en quatrième partie une liste des articles et aspects de la loi ainsi identifiés comme nécessitant un quelconque ajustement.

L'ampleur du document témoigne avant tout de notre volonté de faire une révision de la Loi électorale qui soit la plus exhaustive et la plus minutieuse possible et de doter chacun des intervenants intéressés d'un outil de travail le plus complet et le plus productif qui soit. De la sorte, je crois sincèrement que nous pourrons tous être fiers d'avoir contribué à consacrer à nouveau le leadership que le Québec exerce en matière de réforme électorale, et ce tant au plan de la démarche adoptée que des changements législatifs qui en résulteront.

Je remercie tous ceux et celles qui, par leurs commentaires et suggestions, ont déjà entrepris avec moi ou vont poursuivre dans les mois qui viennent l'importante tâche d'assurer que nos institutions politiques et notre processus électoral demeurent à la hauteur de nos aspirations.



Michel Gratton
Ministre délégué à la
Réforme électorale

mars 1988

PARTIE I

SUJETS IDENTIFIÉS PAR LE SECRÉTARIAT À LA RÉFORME ÉLECTORALE

Sujet #1: Régime de pension

État de la situation

En vertu de la Loi électorale, le DGE actuellement en fonction jouit du même régime de pension que celui applicable aux juges de la Cour provinciale. En effet, à l'occasion des révisions et modifications successives de la Loi électorale depuis 1976, on a toujours reconduit un article, aujourd'hui l'article 520, qui stipulait que les dispositions alors applicables à la pension du DGE demeuraient en vigueur. Or ces dispositions contenues à l'article 8 de la Loi électorale telle qu'en vigueur en 1976 rendent les dispositions de la Loi des tribunaux judiciaires applicables au DGE, en ce qui a trait à la révocation et à la pension.

Par contre, la loi ne contient aucune disposition prévoyant le régime de pension applicable au prochain DGE, dont le mandat sera de sept (7) ans, renouvelable, en vertu de l'article 2.

Compte tenu de l'importance de la fonction et de la nécessité d'assurer une totale indépendance à son titulaire, il nous semble souhaitable que des dispositions prévoyant un régime de pension soient introduites dans la loi.

Solutions possibles

Une première solution vient de la comparaison avec la situation prévalant pour des fonctions analogues. Le DGE partage avec le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen le statut particulier de "personne désignée". Il semble dès lors justifié d'analyser les dispositions relatives au régime de pension applicable à ces personnes.

Le Vérificateur général:

La Loi sur le Vérificateur général (L.R.Q., c. V-5.01) ne prévoit pas comme tel de régime de pension particulier. L'article 16 stipule seulement que le Vérificateur général "peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement." Il faut rappeler que le mandat du Vérificateur général est de dix (10) ans et n'est pas renouvelable.

Le Protecteur du citoyen:

Le Protecteur du citoyen jouit quant à lui d'un régime de pension propre, défini aux articles 8 à 10 de la loi qui le gouverne (L.R.Q., c. P-32, modifiée par L.Q. 1987, chapitre 46). Comme son mandat est d'une durée de cinq (5) ans renouvelable, la pension est établie en fonction du nombre de mandats assumés. Ainsi, après un mandat, la pension est fixée au quart du traitement qu'il recevait lors de la cessation de ses fonctions; après deux mandats, la pension est fixée à la moitié du traitement et enfin elle est fixée aux trois quarts après trois mandats. D'autres dispositions prévoient une pension au conjoint survivant, égale à la moitié de celle que le titulaire recevait ou aurait dû recevoir; cette pension est cependant suspendue en cas de remariage du conjoint. Enfin, la pension est suspendue si le Protecteur du citoyen devient juge ou s'il vient à occuper une charge à laquelle est rattachée une rémunération payée par le gouvernement.

Une deuxième solution peut être apportée par la situation fédérale. Le Directeur général des élections du Canada jouit du régime de pension prévu par la Loi sur la pension de la Fonction publique (S.R., c.P-36), et ce au même rang qu'un sous-chef de ministère. Cette formule permet ainsi à un fonctionnaire de carrière qui deviendrait DGE de cumuler ses années de service à ce poste avec ses années antérieures au sein de la Fonction publique, pour les fins de calcul de la pension. Le DGE fédéral reste en fonction jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de soixante-quinze (75) ans.

Enfin, une dernière solution pourrait être de reconduire le régime de pension des juges de la Cour provinciale, défini dans la Loi sur les tribunaux judiciaires (L.Q.R., c.T-16). En vertu des articles 225 et suivants de ladite loi, la pension est égale à 70% du traitement des cinq années les mieux rémunérées si le titulaire a exercé sa fonction pendant vingt-cinq ans ou plus. Si le titulaire a exercé sa charge pendant moins de vingt-cinq ans, il a alors droit à une pension égale au produit du nombre d'années d'exercice de sa charge par 2.8% du traitement moyen des cinq années les mieux rémunérées. Cette pension est indexée annuellement. Le conjoint survivant a droit à une pension égale à la moitié de celle du titulaire. Enfin, le titulaire de la pension qui occupe une charge sous le gouvernement du Québec auquel est rattaché un traitement voit ce traitement réduit du montant de la pension qu'il reçoit.

Le régime de pension du prochain Directeur général des élections pourrait donc être établi selon l'une ou l'autre des hypothèses ci-haut élaborées, à savoir:

1) selon entente entre le titulaire et le gouvernement, à l'instar du Vérificateur général;

2) selon une proportion fixe variant avec le nombre de mandats accomplis, à l'instar du Protecteur du citoyen;

3) selon le régime de pension applicable dans la Fonction publique québécoise, à l'instar du DGE fédéral;

4) selon le régime de pension applicable aux juges de la Cour provinciale, ce qui représente le statu quo.

La formule retenue devra garantir l'indépendance du DGE et tenir compte de la durée de son mandat. Dans cette perspective, une formule qui s'apparente sinon reprend les dispositions applicables au Protecteur du citoyen, semble peut-être la plus appropriée compte tenu de la parenté de statut des deux fonctions. Cependant, comme le mandat du Protecteur du citoyen est de cinq (5) ans alors que celui du prochain DGE sera de sept (7) ans, il y aurait peut-être lieu d'adapter en conséquence la proportion retenue pour la fixation de la pension: on pourrait par exemple envisager une formule qui fait équivaloir la pension au tiers du traitement pour chaque mandat de sept (7) ans, jusqu'à concurrence des deux tiers, plutôt qu'au quart jusqu'à concurrence des trois quarts. Une autre amélioration qui pourrait être apportée concerne le sort réservé au conjoint survivant : on peut en effet se demander si la pension versée au conjoint doit être suspendue en cas de remariage.

Sujet #2: Clause omnibus

État de la situation

Aucune loi électorale ne pourra jamais prévoir tous les problèmes susceptibles de survenir au cours d'une période électorale. Par ailleurs, plusieurs dispositions de la loi fixent des règles ou modalités ou encore des délais sans prévoir aucune marge de manoeuvre dans leur application pour tenir compte de situations exceptionnelles ou de cas d'urgence.

Ainsi, lors de l'élection de décembre 1985, certains électeurs ont été privés de leur droit de vote suite à une erreur d'impression de la date limite de la période de révision: malgré la date erronée inscrite sur l'avis distribué aux électeurs de cette circonscription, la période de révision a pris fin selon les délais prévus dans la loi. Certains électeurs qui avaient été ainsi induits en erreur n'ont pu se faire inscrire sur la liste électorale et ont été privés de ce fait de leur droit de vote.

La primauté d'un droit fondamental sur la procédure qui régit son exercice devrait être consacrée dans la Loi électorale de telle sorte que soient réduites au minimum les possibilités qu'un électeur soit privé de son droit de vote suite à une erreur ou à cause de circonsctances exceptionnelles.

Solutions possibles

Le Protecteur du citoyen avait été saisi en 1985 de cette situation d'électeurs n'ayant pu se faire inscrire sur la liste électorale suite à une erreur d'impression de date. Il a par la suite suggéré que la loi prévoie une disposition autorisant le DGE à déroger, dans des circonstances exceptionnelles et imprévues, aux règles, modalités ou délais prévus dans la loi de façon à éviter que des erreurs cléricales ou administratives ou toute autre circonstance imprévue et incontrôlable n'aient pour conséquence de priver des électeurs de leur droit de vote.

Une telle disposition existe d'ailleurs dans la loi fédérale (article 4 (2)), qui autorise le DGE à adapter une des dispositions de la loi à la réalisation de son objet, lorsque par suite d'une circonstance exceptionnelle il appert que la disposition en cause ne concorde pas avec les exigences de la situation. Ce pouvoir accordé au DGE fédéral s'exerce par voie de directives générales ou particulières.

La loi électorale ontarienne contient une disposition analogue (art. 4 (7)) qui autorise le DGE à donner les directives qu'il juge opportunes dans une situation exceptionnelle ou imprévue. L'article précise que le DGE doit aviser dans les meilleurs délais les candidats intéressés de toute directive prise sous l'empire de cette disposition.

On peut en effet se demander si on doit assujettir l'exercice d'un tel pouvoir accordé au DGE à une quelconque entente ou approbation préalable des partis politiques. L'approbation préalable garantit peut-être qu'une telle clause omnibus ne pourra être utilisée abusivement. Cependant, compte tenu du contexte d'urgence dans lequel risque d'être utilisée une telle clause, l'obligation d'une consultation formelle et d'une autorisation préalable pourrait peut-être mettre en péril l'objectif visé. La formule ontarienne, qui oblige le DGE à aviser sans délai les intéressés, constitue peut-être le compromis le plus réaliste.

Il pourrait par ailleurs être opportun d'introduire dans la loi, à l'instar du fédéral, l'obligation pour le DGE de faire rapport à l'Assemblée nationale (dans le cadre de son rapport annuel ou autrement) sur toute initiative prise pendant une période électorale en vertu de cette clause omnibus. Cette forme de contrôle a posteriori constituerait sans doute une garantie contre un usage abusif de la clause omnibus et aurait l'avantage de sensibiliser directement le législateur sur les difficultés d'application de la loi et sur les solutions possibles.

Devant la difficulté de tout prévoir dans la loi, surtout l'imprévisible, et compte tenu du principe de la primauté d'un droit fondamental sur la procédure qui encadre son exercice, deux solutions sont possibles:

1) le statu quo, tout en tentant d'améliorer la loi pour faciliter l'atteinte de son objectif;

2) l'introduction d'une clause omnibus qui permet au DGE, dans des circonstances exceptionnelles, d'adapter la loi pour permettre l'atteinte de son objectif.

   Une telle clause omnibus pourrait être encadrée:

   a) par l'obligation formelle faite au DGE de consulter préalablement les partis politiques et/ou les candidats et d'obtenir leur accord sur la mesure qu'il entend prendre: ou

   b) par l'obligation faite au DGE d'informer les partis et les candidats de la décision qu'il entend prendre et/ou qu'il a prise: et/ou

   c) par l'obligation faite au DGE de faire rapport à l'Assemblée nationale sur toute initiative prise en vertu d'une telle clause.

Sujet #3: Secrétaire du scrutin (art. 24, 40-41)

État de la situation

Le Directeur général des élections nous a fait valoir qu'il avait reçu plusieurs représentations de la part des secrétaires du scrutin quant à l'appellation de leur fonction. La fonction du secrétaire du scrutin consiste en effet à assister le directeur du scrutin dans l'exercice de l'ensemble de ses responsabilités et éventuellement à le remplacer en cas d'absence ou d'incapacité d'agir (art. 41). L'appellation "secrétaire du scrutin" ne rend pas justement compte des responsabilités et fonctions ainsi assumées, qui sont davantage de l'ordre de celles d'un adjoint que de celles d'un secrétaire.

Solutions possibles

Le titre de secrétaire du scrutin pourrait ainsi être remplacé par "adjoint au directeur du scrutin", "directeur adjoint du scrutin" ou "assistant-directeur du scrutin".

La première formulation, soit celle "d'adjoint au directeur", a l'avantage d'être conforme à la terminologie utilisée ailleurs dans la loi, notamment quant au personnel du DGE. En effet, le DGE est assisté dans ses fonctions d'un ou deux adjoints qui portent ce titre: le directeur du scrutin serait ainsi assisté lui aussi d'un adjoint. La seconde formulation correspond à celle proposée dans le projet de loi fédéral C-79 qui modifie la Loi électorale du Canada.

Si l'on convient de changer l'appellation du "secrétaire du scrutin" pour la rendre plus conforme aux fonctions assumées, on pourrait donc choisir l'une ou l'autre des appellations suivantes:

1) adjoint au directeur du scrutin;
2) directeur adjoint du scrutin;
3) assistant-directeur du scrutin.

Sujet #4: Assermentation du personnel électoral (art. 27)

État de la situation

À l'occasion de plusieurs événements électoraux, l'assermentation du personnel électoral a été une source de difficultés tant pour les directeurs du scrutin que pour les partis politiques. En effet, les partis politiques souhaitent que le personnel électoral (recenseur, réviseur, secrétaire du bureau de vote, préposé à l'information et au maintien de l'ordre) soit assermenté à la date la plus rapprochée possible du début de leur travail proprement électoral, étant donné l'interdiction qui leur est faite de se livrer à un travail de nature partisane après leur assermentation (article 27).

Les directeurs du scrutin pour leur part préfèrent, par souci d'efficacité avant tout, pouvoir assermenter le personnel électoral lors de la session de formation qu'ils peuvent parfois tenir une dizaine de jours avant la tenue d'un événement électoral.

Solutions possibles

Les représentations des directeurs du scrutin et des partis politiques sont toutes deux bien fondées. Dès lors, il apparaît que la solution qui respecte le mieux ces exigences contradictoires serait de retarder la prise d'effet de l'assermentation, soit l'interdiction du travail partisan, au début du travail électoral proprement dit. Un simple amendement dans ce sens à l'article 27 pourrait remédier à la difficulté que pose actuellement l'assermentation hâtive du personnel électoral, sans pour autant nuire aux impératifs d'efficacité du travail des directeurs du scrutin ni à l'intégrité du système électoral.

Sujet #5: Mandat du directeur du scrutin (art. 33-39)

État de la situation

Depuis quelques années, les directeurs du scrutin sont nommés par le DGE suite à un concours public permettant une sélection selon l'ordre de mérite des candidats, établi sur la base de critères de compétence et d'aptitudes. Cette nomination est pour une durée de cinq (5) ans et le mandat du directeur du scrutin peut être renouvelé selon le même processus de sélection.

Cette procédure garantit la neutralité des nominations et permet un certain contrôle de la compétence des directeurs du scrutin. Par contre, il s'agit d'un processus assez lourd et exigeant, comme on a pu le constater à la fin de l'année 1986 avec le renouvellement ou l'engagement de plus de cent directeurs du scrutin. En outre, cette formule met l'accent sur la compétence théorique laissant peut-être une place trop mince à l'expérience. Compte tenu de l'importance des moyens mis en oeuvre au niveau de la sélection, et compte tenu que l'expérience vécue d'un scrutin constitue la meilleure formation pour un directeur du scrutin, on peut se demander si la durée relativement courte du mandat du directeur du scrutin ne devrait pas être prolongée.

Au fédéral par exemple, les présidents d'élection sont nommés à vie et ne peuvent être destitués que dans les circonstances suivantes: lorsqu'ils ont atteint 65 ans ou ont cessé de résider dans leur circonscription électorale, lorsqu'ils sont incapables pour quelque raison de s'acquitter de leurs fonctions ou le font de façon incompétente, lorsqu'ils n'ont pas procédé à la révision des limites de leur circonscription ou enfin lorsqu'ils se sont rendus coupables de partialité politique (art. 7(3)). Le projet de loi C-79 propose de retrancher des motifs possibles de destitution d'un directeur du scrutin l'atteinte de l'âge de 65 ans.

De même, en Ontario, les directeurs du scrutin sont nommés à vie et ne peuvent être révoqués qu'en raison de leur âge, de leur incapacité ou de leur incompétence.

Solutions possibles

Certains considèrent que l'expérience constitue un atout majeur pour un directeur du scrutin et que la nature même du processus de sélection milite en faveur d'un mandat à durée illimitée. Les tenants d'une telle

approche font valoir qu'on économiserait ainsi argent et énergies et surtout qu'on éliminerait les risques de voir un directeur du scrutin compétent et expérimenté mis de côté lors d'un examen de sélection par un candidat théoriquement supérieur. Une telle solution comporte par ailleurs le désavantage certain de rendre plus difficile, quoique toujours possible, le congédiement d'un directeur du scrutin qui, sans être totalement incompétent, ne répond pas parfaitement aux exigences de la fonction.

La formule actuelle est certes assez lourde et onéreuse puisqu'elle implique un processus quasi-permanent de sélection, sans compter les périodes de pointe comme celle qu'on a connue récemment et qui se reproduira automatiquement encore dans cinq ans. Par ailleurs, cette formule a certainement l'avantage de permettre un meilleur contrôle de la compétence des directeurs du scrutin et de stimuler ces derniers à performer et à se recycler périodiquement, s'ils désirent poursuivre leur travail au-delà d'un premier mandat.

Entre la formule actuelle et la formule de la nomination à vie, on pourrait envisager une solution de compromis, soit la nomination pour un mandat fixe mais d'une durée qui assure que le directeur du scrutin pourra rester en fonction pour au moins deux élections (10 ans par exemple). Cette solution a l'avantage de reconnaître l'importance du facteur "expérience" pour l'accomplissement des fonctions dévolues au directeur du scrutin. En outre, elle permet un meilleur étalement du processus de sélection et de nomination, puisqu'en dix ans il y a plus de chances qu'en cinq ans d'y avoir des démissions ou décès, réduisant ainsi d'autant l'amplitude des périodes de pointe.

La durée du mandat du directeur du scrutin pourrait donc être:

1) illimitée, comme au fédéral ou en Ontario;

2) 5 ans, soit le statu quo;

3) 10 ans.

Sujet #6: Conseil consultatif (art. 44-53)

État de la situation

Le Conseil consultatif a été institué en 1977 par la Loi régissant le financement des partis politiques. Son rôle consistait essentiellement à conseiller le Directeur général du financement des partis politiques sur l'application de la loi. Lors de l'intégration de l'administration du système électoral en 1982 sous l'autorité du Directeur général des élections, le champ de compétence du Conseil consultatif était étendu à la Loi électorale et à la Loi sur les listes électorales. Enfin, en 1984, la Loi électorale, la Loi sur les listes électorales et la Loi régissant le financement des partis politiques étaient intégrées en une seule loi et les dispositions relatives au Conseil consultatif étaient transposées textuellement dans la nouvelle Loi électorale.

Le Conseil consultatif a toujours été composé exclusivement de représentants des partis politiques autorisés représentés à l'Assemblée nationale et du Directeur général du financement puis des élections, à titre de président (art. 45 et 46).

Le rôle du Conseil est défini dans quatre (4) des dix (10) articles de la loi qui traitent du Conseil:

- le premier article (art. 44) institue un Conseil consultatif sur l'administration de la loi;
- un second article (art. 50) attribue au Conseil pour fonction de donner son avis sur toute question relative à la loi;
- enfin deux articles (art. 52 et 53) précisent que le DGE consulte le Conseil sur l'application de la loi et soumet au Conseil les directives qu'il émet en vertu de la loi.

Des articles pertinents de la loi, on peut donc comprendre que le Conseil est un organisme consultatif auprès du DGE dans son rôle de responsable de l'application et de l'administration de la loi. L'historique de la création du Conseil et sa composition nous confirment d'ailleurs qu'il s'agissait avant tout d'impliquer étroitement les partis politiques dans l'implantation de la nouvelle politique de financement. Celle-ci nécessitait en effet la mise en oeuvre d'un ensemble de modalités d'application (directives, formules, etc.) qui devaient répondre à la réalité et aux besoins des partis politiques, d'où leur indispensable consultation. Il importait en effet que la nouvelle loi sur le financement des partis politiques puisse

recevoir une application harmonieuse qui fasse consensus entre les partis politiques. Le Conseil consultatif devenait ainsi le lieu idéal pour dégager de tels consensus; pour les partis politiques, le Conseil pouvait en outre leur permettre d'exercer une certaine forme de "surveillance" ou de "contrôle" sur l'administration et l'application de cette nouvelle loi par le DGFPP.

Avec l'extension du champ de compétence du Conseil consultatif et le transfert de responsabilité du DGFPP au DGE, conséquences de l'intégration de l'administration électorale survenue en 1982, le rôle du Conseil s'est progressivement modifié. Le Conseil continuait à donner son avis sur toute question relative à l'application et à l'administration de la loi, mais il élargissait progressivement ses préoccupations à des débats de fond sur les institutions électorales, tels l'uniformisation des listes électorales, le vote par procuration, et son implication dans le processus pré-législatif se faisait de plus en plus grande. C'est ainsi que la révision de la Loi électorale adoptée par l'Assemblée nationale en 1984 avait été essentiellement élaborée au sein du Conseil consultatif. Le DGE de son côté a progressivement eu recours au Conseil consultatif, non seulement pour lui demander avis sur l'application de la loi, mais pour faire entériner en quelque sorte des projets de recherche qu'il comptait entreprendre en matière électorale.

Cette évolution du rôle du Conseil consultatif nous oblige à faire le point quant à l'avenir souhaitable. Selon que l'on envisage le Conseil comme un organisme consultatif sur l'application et l'administration de la Loi électorale ou comme un organisme consultatif sur l'élaboration des politiques en matière électorale, il est bien certain que sa structure et son organisation ne peuvent être les mêmes.

Solutions possibles

L'expérience des années passées a démontré l'utilité réelle d'un lieu où les partis politiques peuvent se réunir pour faire part de leur point de vue au principal responsable de l'application des lois électorales, et ce dans un esprit de collaboration au déroulement du processus électoral. Il n'est peut-être dès lors pas opportun de remettre en question l'existence même d'un tel mécanisme de consultation et de concertation.

Il faut bien dire cependant qu'un mécanisme de consultation n'aurait pas besoin d'être prévu spécifiquement dans la loi pour autoriser le DGE à en bénéficier. À preuve, la Loi électorale du Canada ne prévoit pas l'institution d'un tel organisme, mais le DGE fédéral a néanmoins constitué un comité ad hoc composé des représentants des partis représentés à la Chambre des communes, et ce depuis l'introduction des dispositions sur le financement des partis politiques. C'est d'ailleurs à la lumière de cette

expérience fédérale que le législateur québécois avait créé en 1977 le Conseil consultatif sur le financement des partis politiques. À la différence du Québec cependant, le DGE fédéral a toujours cru bon garder une certaine distance face à ce comité et, dans cet esprit, n'a jamais accepté d'en présider les délibérations. Le comité ad hoc fédéral n'a par ailleurs pas connu d'extension de son mandat comme le Conseil consultatif du Québec au cours des ans: en effet, il continue à se pencher essentiellement sur les questions relatives au financement.

Le législateur québécois ayant choisi de consacrer dans la loi l'existence d'un tel organisme de consultation, et l'utilité sinon la nécessité d'un tel mécanisme n'étant pas remise en question, il serait peut-être malhabile de retirer de la loi les dispositions concernant le Conseil consultatif. Cependant, il importe que le libellé des dispositions législatives traduise bien le sens et la portée du rôle dévolu à ce conseil, selon l'approche privilégiée par le législateur.

Une première approche, et il nous semble que c'est celle qui a prévalu à la création du Conseil consultatif en 1977, consiste à voir dans cet organisme un mécanisme privilégié de concertation entre le DGE et une partie importante de la "clientèle" visée par les lois qu'il doit administrer et appliquer, soit les partis politiques. Cet outil de concertation vise essentiellement à faciliter le travail concret d'application et d'administration des lois électorales en offrant au DGE et aux partis politiques un forum pour échanger leurs idées, faire connaître leurs besoins et dégager des consensus sur les manières d'appliquer la loi.

Les dispositions actuelles de la loi vont dans le sens d'une telle conception du rôle de cet organisme consultatif. En effet, le Conseil consultatif est institué auprès du DGE, en tant que responsable de l'administration et de l'application de la loi, qui le préside d'ailleurs et en coordonne et dirige les travaux. D'autre part, le conseil est constitué de représentants des partis politiques qui y participent donc au nom de leurs formations respectives dont ils sont en quelque sorte les porte-parole et auxquelles ils doivent ultimement rendre compte.

Un seul article de la loi actuelle, l'article 50, qui se lit comme suit:

> "Le conseil a pour fonction de donner son avis sur toute question relative à la présente loi"

peut donner ouverture à une interprétation très large et ambiguë du rôle du Conseil consultatif. Mais compte tenu du libellé des autres articles qui traitent du rôle du Conseil, notamment les articles 44 et 52, et compte tenu de l'économie générale de l'ensemble des autres dispositions, il ne faut pas déduire de cet article 50 que le Conseil consultatif peut élargir son rôle jusqu'à devenir un "organisme d'élaboration de politiques et de législation."

L'appellation "Conseil consultatif" contribue sans doute à accroître cette ambiguité quant au rôle de cet organisme. En effet, selon l'acception courante, les conseils sont des organismes consultatifs qui ont pour fonction générale d'aviser le ministre responsable d'un secteur donné sur toute question pertinente à ce secteur, souvent dans une perspective d'élaboration de politiques. Dans le cas qui nous occupe, une appellation plus précise, comme par exemple "Comité technique", traduirait certes plus adéquatement la mission de cet organisme.

Si par ailleurs, on envisage faire du Conseil consultatif un véritable organisme de consultation et d'élaboration de politiques en matière électorale, cela devrait se traduire par des modifications importantes au statut de l'actuel Conseil consultatif. D'une part, un tel organisme consultatif, devrait conseiller non pas le responsable de l'application de la loi mais plutôt le responsable de son élaboration, soit le ministre. D'autre part, la composition d'un tel conseil devrait refléter la diversité des intervenants impliqués dans le domaine, soit les électeurs, les politicologues, les organismes de défense des droits et enfin les partis politiques. Le rôle d'un tel conseil pourrait alors s'étendre à l'ensemble des questions relatives au système électoral et même, plus globalement, aux institutions politiques. A l'instar des autres organismes consultatifs, un tel conseil pourrait agir soit à la demande expresse du ministre responsable, soit de son propre chef.

Les deux approches ne sont pas exclusives l'une de l'autre, en ce sens que le gouvernement pourrait très bien décider de se doter d'un organisme permanent de consultation en matière électorale alors que le DGE pour sa part serait doté d'un comité de représentants des partis politiques chargé de le conseiller sur l'administration et l'application de la Loi électorale.

La fonction conseil auprès du DGE a donné des résultats positifs concrets qui militent en faveur de son maintien que ce soit par le biais d'un comité formel ou par le biais d'un comité ad hoc. Cependant, il ne faudrait pas faire jouer à ce comité un rôle qui ne lui appartient pas, soit celui d'élaborer les politiques. La fonction consultation élargie auprès du ministre peut quant à elle être assumée sans qu'il soit nécessairement besoin de créer un organisme permanent à cette fin.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que l'approche consensuelle développée au cours des années dans le domaine de la législation électorale ne tient pas à la seule existence d'un organisme regroupant les représentants des partis politiques. Cette attitude tient davantage de la responsabilité et de la décision politique et se manifeste par l'utilisation d'une variété de mécanismes de consultation, dans le contexte législatif et parlementaire aussi bien qu'en dehors de ce contexte. Une modification du rôle de l'actuel Conseil consultatif ne doit donc pas être interprétée, d'aucune façon, comme un abandon de l'approche consensuelle qui prévaut en matière de législation électorale.

L'avenir du Conseil consultatif peut donc être envisagé selon l'une ou l'autre des hypothèses suivantes:

1) maintien du statu quo:

2) abolition du Conseil consultatif dans la loi quitte à prévoir la possibilité pour le DGE de se doter d'un mécanisme ad hoc de consultation:

3) précision du rôle et modification de l'appellation (par exemple, Comité technique) pour traduire davantage la vocation de groupe de consultation technique sur l'application de la loi:

4) création d'un véritable Conseil consultatif, auprès du ministre, avec mission de l'aviser sur toute question relative au domaine électoral. La composition d'un tel organisme devrait refléter la diversité des intervenants impliqués dans ce secteur:

5) formule mixte qui cumule par exemple les hypothèses 2 et 4 ou les hypothèses 3 et 4.

Sujet #7: Droit de vote des malades mentaux (art. 54 (4))

État de la situation

En vertu du paragraphe 4 de l'article 54 de la Loi électorale, les personnes interdites, en cure fermée suivant la Loi sur la protection du malade mental, ou placées sous la juridiction du Curateur public sont privées de leur droit de vote. Il s'agit là d'une restriction importante à un droit fondamental reconnu et garanti tant par la Charte canadienne des droits et libertés que par la Charte québécoise.

L'article 3 de la Charte canadienne des droits et libertés reconnaît en effet explicitement à tout citoyen canadien le droit de vote. Cette garantie constitutionnelle n'est cependant pas absolue puisque l'article 1 de la Charte prévoit que les droits qu'elle garantit peuvent être limités par une loi, en autant qu'une telle restriction s'inscrive "dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique".

L'article 54 de la Loi électorale constitue une règle de droit limitant le droit de vote garanti par l'article 3 de la Charte canadienne; c'est donc à la lumière du test imposé par l'article 1 de la Charte, soit le test des limites raisonnables et justifiables, qu'il faut évaluer les restrictions imposées à ce droit fondamental.

Quant à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, c'est à l'article 22 que l'on retrouve la garantie des droits politiques et démocratiques. Cet article stipule que "toute personne légalement habilitée et qualifiée" a le droit de vote. Le droit de vote n'est donc pas absolu puisqu'on reconnaît la possibilité de le limiter par une loi. Toutefois les restrictions au droit de vote ne peuvent être fondées sur l'un ou l'autre des motifs de discrimination énoncés à l'article 10 de la Charte, dont le handicap, à moins que la loi restrictive n'énonce expressément une dérogation à la Charte.

La constitutionnalité d'une telle restriction au droit de vote, que l'on retrouve dans la majorité des lois électorales canadiennes, n'a pas encore été contestée, à notre connaissance, devant les tribunaux. Depuis quelques années cependant, de nombreux groupes de défense des droits de la personne et des associations directement liées à la protection des malades mentaux ont fait des représentations auprès des gouvernements provinciaux, et en particulier auprès du gouvernement fédéral, pour que soit levée ou du moins revue cette restriction au droit de vote. Ces représentations ont notamment conduit le gouvernement ontarien à amender sa loi électorale en décembre 1984 pour en éliminer toute restriction au droit de vote basée sur la capacité mentale. Les lois électorales de l'Alberta et de la Saskatchewan ne contiennent plus aucune telle restriction. Au fédéral, le Livre blanc sur

la Réforme de la Loi électorale, déposé en juin 1986, faisait état des demandes répétées en ce sens tant du DGE fédéral, de différents comités parlementaires que d'organisations de personnes handicapées ou d'organismes de défense des droits de la personne. Le Livre blanc recommandait ainsi que le droit de vote soit reconnu aux citoyens canadiens souffrant de maladie mentale sous réserve de quelques restrictions quant à l'exercice de ce droit (pas de bureaux de scrutin dans les hôpitaux psychiatriques, pas de vote par procuration). Le projet de loi C-79, déposé à la Chambre des communes le 30 juin 1987, propose d'accorder sans restriction le droit de vote aux malades mentaux.

En Ontario, non seulement le handicap ou l'incapacité mentale ont-ils été abolis comme cause de perte du droit de vote, mais la loi oblige (art. 14) qu'un bureau de vote soit établi dans tout établissement psychiatrique. La loi ne contient par ailleurs aucune disposition spécifique relativement à l'organisation du scrutin ou à l'exercice du droit de vote dans de tels bureaux. C'est plutôt par voie de directives que certaines précisions sont apportées. Ainsi, dans un memo du Directeur général des élections d'Ontario, en date du 28 août 1987, et adressé à l'ensemble des directeurs du scrutin, il est rappelé que l'électeur doit être capable d'assumer sans aide les formalités préalables à l'exercice du droit de vote, à savoir: se présenter à l'endroit du vote, donner son nom et adresse, suivre les instructions qui lui sont données et remettre son bulletin de vote. L'électeur peut cependant, comme tout autre électeur handicapé, demander d'être assisté pour l'opération précise du vote. D'autres directives précisent l'organisation des bureaux de scrutin, obligeant notamment chaque directeur d'établissement à identifier à l'interne un coordonnateur pour l'ensemble des opérations relatives à la tenue du scrutin. Soulignons enfin que les dispositions relatives au vote par procuration sont applicables à tout électeur en autant qu'il se qualifie à voter par procuration.

Au Québec, la Commission des droits de la personne, dans ses commentaires sur la Loi électorale transmis au DGE lors des modifications apportées à la Loi électorale en 1984, considérait que la restriction contenue au paragraphe 4 de l'article 54 n'était pas conforme à la Charte québécoise puisqu'elle constituait une forme de discrimination fondée sur le handicap. La Commission estimait que les catégories de personnes visées dans cet article étaient trop englobantes et qu'il n'était pas évident que toutes ces personnes, notamment celles sous la juridiction du Curateur public, étaient incapables d'exercer leur droit de vote de façon raisonnable.

En regard de l'exclusion de cette dernière catégorie, la Commission insistait sur le fait que le processus aboutissant à la mise sous curatelle est un processus médico-administratif, ne jouissant pas de toutes les garanties du processus judiciaire et ne comportant au surplus aucun mécanisme de révision obligatoire. La Commission écrivait alors:

> "Quant à celles qui sont privées de l'administration de leurs biens, on peut s'interroger sur l'opportunité de les priver aussi du droit de vote. Y a-t-il forcément une adéquation entre le fait de ne pouvoir gérer ses biens et l'incapacité de poser un jugement éclairé sur les personnes qui devraient exercer le pouvoir politique?"

La Commission s'interrogeait en outre sur la pertinence de priver de leur droit de vote les personnes interdites pour cause de prodigalité, d'ivrognerie ou de narcomanie, ces personnes n'étant pas nécessairement inaptes à exercer ce droit. Dans un mémoire concernant le projet de loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, en date du 15 février 1985, la Commission précisait sa position ainsi:

> "S'il est indéniable qu'une personne incapable de comprendre la portée de son acte lorsqu'elle vote ne devrait pas pouvoir voter, nous croyons que certaines personnes faisant partie des catégories énumérées à la Loi électorale sont capables de voter. Ainsi en serait-il de certaines personnes en cure fermée ou sous la juridiction du curateur public. Ces personnes sont protégées parce qu'elles sont susceptibles de mettre en danger leur santé, leur sécurité ou celles d'autrui(a.11 de la Loi sur la protection du malade mental) ou encore parce qu'elles sont incapables d'administrer leurs biens (a.6 de la Loi sur la curatelle publique). Les motifs pour lesquels ces personnes sont protégées ne sont pas nécessairement liés à la capacité qu'elles peuvent avoir de s'exprimer au moyen de leur vote".

La Commission privilégiait alors une approche qui subordonnerait le retrait du droit de vote à une constatation judiciaire de l'incapacité d'une personne.

L'adjoint au Directeur général des élections soulevait quant à lui certaines difficultés d'application de l'article 54 de la Loi électorale actuelle. D'une part, la preuve de la juridiction du curateur public sur une personne ou de la cure fermée peut être assez difficile à obtenir puisque ces informations ont un caractère très confidentiel. D'autre part, certaines situations vécues lors des dernières élections ont mis à jour la différence de traitement que la Loi électorale fait aux malades mentaux selon qu'ils sont ou non placés sous la juridiction du Curateur public. Ainsi, les handicapés mentaux hébergés dans les établissements publics du réseau des Affaires sociales sont à peu près tous sous la juridiction du Curateur public, à moins qu'ils ne soient dotés d'un curateur privé suite à un jugement d'interdiction. Ces individus sont donc privés de leur droit de vote en vertu de l'article 54 de la loi. Par contre, certains handicapés mentaux demeurent soit dans leur famille ou dans des foyers d'accueil privés et peuvent ainsi être soustraits à la curatelle (privée ou publique), maintenant ainsi leur qualité d'électeur. Deux individus dont la "condition mentale" peut être similaire peuvent donc se retrouver dans des situations absolument opposées quant à l'exercice de leur droit de vote.

L'adoption en avril 1987 du projet de loi no 20 portant réforme au Code civil du droit des personnes apporte des éléments nouveaux dans ce dossier. En effet, la capacité d'une personne majeure ne pourra désormais être limitée que suite à un processus judiciaire, c'est-à-dire par un jugement ordonnant que le majeur soit placé sous l'un ou l'autre régime de protection prévu au Code.

Le Code prévoit ainsi trois régimes de protection selon le degré d'incapacité de la personne à savoir: 1) la curatelle, dans les cas d'inaptitude totale et permanente à prendre soin d'elle-même et à administrer ses biens; 2) la tutelle, dans les cas d'inaptitude partielle ou temporaire; et 3) le conseil dans les cas où le majeur a besoin d'assistance dans l'administration de ses biens. Ces trois régimes de protection ne pourront être institués que suite à un processus judiciaire et seront soumis à une révision régulière obligatoire.

La mise en vigueur des dispositions du Code civil concernant le droit des personnes n'est cependant pas prévue avant quelques années, le ministre de la Justice ayant annoncé son intention de procéder à une mise en vigueur globale de plusieurs titres du nouveau Code civil, plutôt que de procéder à la pièce.

Il semble néanmoins que le gouvernement n'attendra pas la mise en vigueur de ce nouveau Code pour procéder à des réformes de certaines lois sectorielles sur la base des grands principes énoncés dans le nouveau Code civil. La Loi sur la curatelle publique par exemple, doit être revue en profondeur au cours des prochains mois et ce sur la base des grandes orientations contenues au nouveau titre des personnes du Code civil. Ainsi le principe de l'institution de trois régimes distincts de protection du majeur selon le degré d'inaptitude ou d'incapacité de la personne, constituera une prémisse devant guider la réforme de la Loi sur la curatelle publique.

Solutions possibles

La restriction au droit de vote basée sur l'incapacité mentale, telle qu'édictée par l'article 54 de la Loi électorale, doit-elle être levée complètement ou doit-elle être circonscrite plus rigoureusement pour respecter tant l'esprit que la lettre des Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés?

Les principaux arguments favorables à la levée de toute restriction basée sur l'incapacité mentale sont certes ceux qui font valoir la primauté du droit de vote dans une société libre et démocratique, la diversité des situations englobées dans la notion d'incapacité mentale, la difficulté d'établir des catégories d'incapables selon leur aptitude ou non à voter et enfin la faiblesse de l'impact réel sur le système électoral de l'obtention du droit de vote par les malades mentaux par rapport à l'importance morale de la reconnaissance d'un droit fondamental qui ne souffre aucune discrimination. On peut en effet présumer que seuls les plus aptes et les plus intéressés se prévaudront de leur nouveau droit, soit ceux-là mêmes qui sont actuellement injustement privés d'un droit fondamental et qui en subissent un préjudice réel. L'expérience ontarienne, fondée sur cette approche, semble avoir reçu un accueil favorable tant de la population, que des partis politiques, des groupes intéressés et du personnel électoral.

Par ailleurs, on peut soutenir que certaines catégories de malades mentaux sont totalement inaptes à exercer un droit de vote et par conséquent que la qualité d'électeur devrait être réservée à ceux qui sont aptes à en saisir le sens et à en assumer les responsabilités. Le problème devient alors de savoir qui et comment catégoriser les malades mentaux. Les nouvelles dispositions du Code civil sur l'incapacité peuvent fournir une solution acceptable aux tenants de cette approche.

En effet, le Code civil (adopté mais non en vigueur), établit trois régimes de protection qui correspondent à autant de niveaux d'incapacité mentale. Il s'agit dès lors de déterminer à partir duquel de ces niveaux la capacité mentale requise pour exercer son droit de vote peut être considérée perdue. Les nouvelles dispositions du Code civil au chapitre de certains droits personnels, tel celui de tester, nous suggèrent déjà une solution. En effet, seul le majeur placé sous curatelle, c'est-à-dire assujetti au régime de protection qui correspond au degré le plus élevé d'inaptitude, se verra privé du droit de tester. On pourrait dès lors adopter la même approche face à la restriction au droit de vote qu'en matière du droit de tester et n'exclure définitivement que la catégorie de personnes dont l'inaptitude à prendre soin d'elles-mêmes et à administrer leurs biens est totale et permanente. Les nouvelles dispositions du Code civil présentent en outre l'avantage que toute incapacité sera désormais constatée à la suite d'un processus judiciaire où le respect des droits fondamentaux est garanti.

Cette solution, soit d'ajuster la Loi électorale aux nouvelles dispositions du Code civil et à la nouvelle Loi (encore à venir) sur la curatelle publique implique un statu quo temporaire. En effet, il n'appartient pas à la Loi électorale d'édicter de nouvelles règles concernant la capacité des personnes.

La Commission des droits de la personne, dans les propositions d'amendements à la Loi électorale qu'elle faisait parvenir au ministre en février 1987, suggérait que la restriction du droit de vote ne soit maintenue que pour les seuls cas où l'incapacité a été judiciairement constatée. Cette approche a en outre l'avantage de régler tous les problèmes de preuve, un jugement faisant dans tous les cas foi de l'incapacité de la personne et du type de régime de protection auquel elle est soumise.

Une dernière objection à l'octroi du droit de vote aux malades mentaux repose sur la crainte d'exploitation à des fins strictement partisanes et la mise en péril de l'intégrité des mécanismes de votation. On craint que cette population ne soit soumise à des pressions indues et que leur vote ne puisse être exercé librement.

C'est sans doute dans cet esprit que s'inscrivaient les propositions du Livre blanc fédéral concernant certaines modalités particulières d'exercice du droit de vote des malades mentaux. En effet, on y proposait qu'aucun

bureau de scrutin ne soit établi dans un hôpital psychiatrique et que le vote par procuration ne soit pas accessible aux malades mentaux. L'Introduction dans la loi de telles réserves ou modalités particulières d'exercice du droit de vote des malades mentaux n'a cependant pas été retenue dans le projet de loi C-79. On peut penser que la solution retenue dans le projet loi C-79 est plus conforme à l'objectif d'éliminer toute discrimination basée sur le handicap mental. En effet, ou bien on reconnaît que le handicap mental n'est pas une cause suffisante pour restreindre le droit fondamental de vote, ou bien on maintient la privation du droit de vote pour cette catégorie de personnes. Adopter la première solution et par ailleurs maintenir des restrictions quant aux conditions d'exercice du droit de vote reviendrait à créer une classe particulière d'électeurs, donc à maintenir une certaine forme de discrimination. Le gouvernement fédéral a donc opté pour la levée de toute restriction au droit de vote basée sur le handicap mental. Pour répondre aux craintes d'abus possibles, il est proposé d'introduire une nouvelle infraction dans la loi, soit le fait de tenter d'influencer un électeur dans un bureau de scrutin. Ici encore l'expérience ontarienne tend à démontrer que l'intégrité du processus électoral peut être préservée par l'application de directives précises relativement à l'organisation du vote.

La question du droit de vote des malades mentaux se situe donc dans un contexte législatif assez particulier. D'une part, il y a les chartes fédérale et québécoise qui garantissent, quoique de façon non absolue, le droit de vote à tout individu. D'autre part, les notions légales d'incapacité sont actuellement en voie d'être substantiellement modifiées. Les solutions possibles semblent donc se réduire aux suivantes:

1) l'octroi du droit de vote à tous les handicapés ou malades mentaux par la suppression pure et simple du paragraphe 4) de l'article 54;

2) l'octroi du droit de vote aux malades mentaux, accompagné de l'autorisation au DGE d'émettre des directives sur les conditions particulières d'exercice de ce droit;

3) le statu quo temporaire, jusqu'à ce que la nouvelle Loi sur la curatelle publique soit adoptée ou jusqu'à ce que les dispositions pertinentes du Code civil soient en vigueur.

Sujet #8: Délai de résidence (art. 54 (3))

État de la situation

Le paragraphe 3 de l'article 54 de la Loi électorale impose une exigence de résidence de douze (12) mois dans la province pour obtenir la qualité d'électeur. Cette limite imposée au droit de vote répond-elle au test de "raisonnabilité" qu'impose désormais la Charte canadienne des droits et libertés à toute restriction à un droit fondamental?

Cette question a été soulevée ailleurs au Canada et l'analyse qui en a été faite est tout à fait pertinente à la situation québécoise, du moins au niveau des principes invoqués.

La constitutionnalité de l'exigence de résidence a été soulevée à quelques reprises devant les tribunaux canadiens au cours des dernières années et a donné lieu notamment à un jugement de la Cour Suprême du Yukon en mai 1985 et à un jugement déclaratoire de la Cour d'appel du Yukon en mars 1986. En première instance, la Cour Suprême du Yukon a déclaré inconstitutionnelle la disposition de la Loi électorale fixant à douze mois l'exigence de résidence pour se qualifier comme électeur. Cette disposition a en effet été considérée comme imposant une limite "non raisonnable" au droit de vote garanti par la Charte. Les arguments invoqués par la défense, soit le danger de manipulation électorale par le transfert de personnes peu de temps avant l'élection et la nécessité de garantir la connaissance et l'implication de l'électeur dans sa communauté, n'ont pas convaincu le tribunal de première instance que la restriction imposée était justifiable dans une société libre et démocratique.

Suite à ce jugement, le Conseil exécutif du Territoire du Yukon a référé la question à la Cour d'appel lui demandant de statuer sur sa compétence à imposer une exigence de résidence d'un an, de six mois ou d'une durée suffisante pour les besoins administratifs. Le jugement de la Cour d'appel, rendu en mars 1986 conclut, à l'inverse du jugement de la Cour Suprême, que l'exigence de résidence constitue une restriction légitime dont la justification repose sur le besoin de garantir l'intégrité du processus électoral et de s'assurer que les électeurs sont suffisamment informés et impliqués dans la politique locale. Compte tenu du caractère socio-démographique particulier du Territoire du Yukon, le tribunal estime qu'une exigence de douze mois est justifiée. Le tribunal précise qu'il lui apparaît plus adéquat de comparer la situation du Yukon avec celle des Territoires du Nord-Ouest plutôt qu'avec celle des autres provinces canadiennes, compte tenu de la plus grande similitude des conditions socio-démographiques de ces deux territoires.

Depuis le 1er juillet 1986, date de l'entrée en vigueur d'un amendement à la Loi électorale de l'Ontario adopté en décembre 1984, le Québec est la seule province canadienne à maintenir une exigence de résidence de douze mois, avec les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Toutes les autres provinces ont désormais des exigences de résidence de six (6) mois.

Solutions possibles

Au départ, il faut bien avouer que la fixation d'un délai, quel qu'il soit, revêt un caractère arbitraire. Que le délai soit de six ou de douze mois, il s'en trouvera toujours pour critiquer la solution retenue.

Bien que la constitutionnalité d'une exigence de résidence de douze mois ait été reconnue récemment pour le Territoire du Yukon et bien que le problème n'ait pas encore été soulevé au Québec, il serait peut-être préférable que le Québec ajuste ses exigences sur les autres provinces plutôt que sur les Territoires canadiens. On peut douter en effet qu'un tribunal québécois choisisse l'exemple des Territoires comme point de référence ou de comparaison avec le Québec plutôt que les neuf autres provinces. Une telle modification à la loi ne présente par ailleurs pas vraiment de conséquences néfastes prévisibles sur l'intégrité du processus électoral.

Le délai de résidence imposé au paragraphe 3 de l'article 54 comme condition essentielle à l'obtention de la qualité d'électeur peut donc

1) être maintenu à douze (12) mois;
2) être réduit à six (6) mois.

Sujet #9: Vote des Québécois hors Québec

État de la situation

La question du vote des Québécois hors Québec n'est pas nouvelle et se pose de façon régulière à l'occasion de chaque événement électoral depuis déjà plusieurs années. En effet, des représentations ont été acheminées auprès du Gouvernement du Québec ou du DGE à l'occasion du référendum de 1980 et à chacune des élections générales depuis au moins 1971. Quelquefois accompagnées de pétitions, ces représentations prennent surtout la forme de lettres ou de communiqués dans les journaux. Elles proviennent de Québécois étudiant à l'extérieur pour une durée temporaire, de fonctionnaires et travailleurs en poste à l'étranger ou dans d'autres provinces, de coopérants, ainsi que de leurs conjoints et personnes à charge.

Regrettant de ne pouvoir voter, ces derniers invoquent d'une part le fait que la Charte canadienne des droits et libertés et la Charte des droits et libertés de la personne du Québec reconnaissent à tous les Québécois le droit de voter. On ajoute d'autre part que plusieurs États, y compris le Canada, accordent ce droit à tous les citoyens ou à certaines catégories de citoyens se trouvant à l'extérieur. Le Directeur général des élections du Canada nous affirmait pour sa part qu'une association de Canadiens en poste à Paris se disait prête à contester devant les tribunaux la constitutionnalité de la Loi électorale du Canada, si celle-ci n'était pas modifiée pour la tenue du prochain scrutin général.

Le Livre blanc fédéral sur la réforme de la Loi électorale (juin 1986) recommandait d'accorder le droit de vote à tout Canadien résidant à l'étranger qui a déjà habité au Canada et qui a indiqué son intention d'y revenir un jour. Le projet de loi C-79 déposé en Chambre à la fin juin 1987 confirme cette intention et propose les mécanismes appropriés pour permettre l'exercice du droit de vote des Canadiens à l'étranger.

Si le projet de loi C-79 est adopté sans amendement à ce chapitre, le vote des Canadiens à l'étranger se déroulerait globalement comme suit:

1) le DGE fédéral tient un registre des Canadiens résidant à l'étranger, contenant notamment les informations suivantes: adresse de la résidence antérieure au Canada, déclaration d'intention de revenir au Canada, date prévue du retour, preuve d'identité et adresse postale à l'étranger;

2) chaque année, le DGE procède à une mise à jour du registre et radie les noms de ceux qui ne lui ont pas fait parvenir de confirmation ou de mise à jour des renseignements dans le délai prescrit, de ceux qui sont revenus au Canada et de ceux dont la radiation a été demandée par un autre électeur avec une preuve de décès à l'appui;

3) le DGE fait parvenir à chaque électeur inscrit au registre un bulletin de vote, avant le 28e jour précédant le scrutin;

4) l'électeur vote en inscrivant sur le bulletin soit le nom du candidat soit le nom du parti politique de son choix dans la circonscription électorale de sa résidence antérieure;

5) l'électeur transmet le bulletin de vote (dans les enveloppes fournies) au DGE soit par la poste, soit en la remettant à une ambassade, un consulat ou une base de l'armée ou tout autre endroit désigné par le DGE;

6) seuls sont comptés les bulletins reçus à Ottawa par le DGE avant 9h00 le jour du scrutin.

Selon une estimation du ministère des Affaires extérieures du Canada, le nombre de Canadiens vivant à l'étranger serait d'environ 2 300 000. Le Directeur général des élections du Canada, se basant sur l'expérience étrangère, estime pour sa part qu'au plus 10% de ces Canadiens se prévaudront de ce nouveau droit, soit entre 200 000 et 250 000. Cette projection amène le DGE à croire que le coût relié à la mise en oeuvre du vote des Canadiens à l'étranger ne devrait pas être trop élevé, ne nécessitant que l'embauche de quelques employés supplémentaires.

Le système de registre des électeurs prévu dans le projet de loi C-79 pourrait servir non seulement aux fins des élections fédérales mais aussi aux fins des élections provinciales si les provinces décidaient d'accorder le droit de vote à leurs résidents à l'étranger. Consulté sur cette question, le DGE fédéral confirmait cette possibilité d'ailleurs expressément prévue dans le projet de loi C-79. En effet, les articles 21 (8) (b) et 67 (6) des Règles pour permettre aux électeurs des Forces canadiennes et aux citoyens canadiens résidant à l'étranger d'exercer leur droit de vote à une élection, édictées à l'article 88 du projet de loi, stipulent que les listes électorales préparées en vertu de ces règles peuvent être utilisées aux fins d'une élection provinciale. Le DGE ajoutait en outre qu'il n'en coûterait pas plus cher pour confectionner une liste utilisable par les provinces.

Quant aux Québécois hors Québec, nous n'avons actuellement aucune donnée statistique fiable qui puisse nous donner une idée de leur nombre, surtout si on donne analogiquement à cette expression toute l'extension qui lui est donnée dans le projet de loi fédéral, soit tout citoyen ayant résidé dans le passé au Québec et ayant manifesté son intention d'y revenir un jour. Une telle définition englobe non seulement les Québécois résidant à l'étranger mais aussi les Québécois résidant ailleurs au pays.

Au Québec, comme à Ottawa, la question qui se pose est donc essentiellement celle de savoir si la restriction à l'exercice du droit de vote imposée par les lois électorales aux citoyens résidant à l'extérieur des frontières pourrait soutenir le test de "raisonnabilité" de l'article 1

de la Charte des droits et libertés. Sans attendre que les tribunaux ne statuent sur cette question, le fédéral a opté pour une solution préventive fort généreuse en accordant à tous les Canadiens qui le désirent, ou presque, le droit de voter durant leur résidence à l'étranger, quelle que soit par ailleurs la durée de celle-ci.

Solutions possibles

La question du droit de vote des Québécois hors Québec soulève une fois de plus le problème de la primauté du droit fondamental de vote sur des considérations d'ordre administratif, procédural ou technique ou sur des appréhensions politiques, qui peuvent par ailleurs être fort valables. Etant donné l'orientation que semble vouloir prendre le fédéral en cette matière, on peut s'attendre à ce que la pression des groupes intéressés se fasse plus forte sur les gouvernements provinciaux pour qu'ils emboîtent le pas à leur tour.

Une première solution pour le Québec consiste sans doute à ne pas bouger et à attendre de connaître le dénouement législatif fédéral en cette matière et éventuellement évaluer la première expérience de participation des Canadiens à l'étranger à un scrutin général fédéral.

La seconde solution consiste à adopter une position analogue à celle proposée au fédéral, soit la reconnaissance concrète de la primauté du droit de vote, peu importe les difficultés et les dangers d'application de ce principe à la clientèle des Québécois hors Québec. Dans cette hypothèse, il faut déterminer les critères et les modalités d'application du droit de vote à l'étranger.

Une première difficulté réside dans l'identification de la clientèle visée. Doit-on, comme au fédéral, englober tout citoyen ayant déjà résidé au Québec et ayant manifesté son intention d'y revenir un jour? Doit-on envisager de fixer une durée maximale d'absence du Québec, par exemple cinq ans, au-delà de laquelle le droit de vote à l'étranger ne serait plus possible? Si l'on opte pour la solution du fédéral, certains allégueront que l'on accorde le droit de vote à des citoyens qui n'ont plus aucun lien avec le Québec et que le vague désir de venir y finir ses jours ne devrait pas suffire pour accorder un droit de décision dans la vie politique. Si par ailleurs on tente de fixer en termes de temps d'absence le critère d'admissibilité au vote à l'étranger, alors on est forcément confronté avec le caractère arbitraire et discriminatoire d'un tel critère.

À partir du moment où la décision est prise d'octroyer le droit de vote aux Québécois hors Québec sur la base de la primauté d'un droit fondamental, il est peut-être préférable de prendre le risque de l'accorder à quelques Québécois de trop plutôt que de prendre celui d'en priver indûment quelques-uns.

Quant à la mise en oeuvre et aux modalités d'application du vote des Québécois hors Québec, l'exemple du fédéral devrait pouvoir nous guider. Le système que le fédéral propose, soit la tenue et la mise à jour annuelle d'un registre des Canadiens admissibles et la technique du vote par courrier présente l'avantage, selon le DGE fédéral, d'être relativement bien contrôlable en regard des possibilités de fraude tout en n'étant pas trop coûteux. L'exigence d'enregistrement par l'électeur lui-même, à l'aide de pièce d'identité et d'un spécimen de signature, diminuerait ainsi grandement les possibilités de fraude. De même, l'obligation pour l'électeur de renouveler annuellement sa démarche constituerait un gage minimum de son intérêt. Le registre tel que conçu pourrait par ailleurs fort bien être utilisé par les provinces qui le désirent: le DGE fédéral a confirmé que des ententes en ce sens seraient faciles à conclure. Le seul problème qui se pose alors au niveau d'une province, c'est que le registre fédéral ne contient que les noms de ceux qui résident hors du Canada. Or, une province doit en outre tenir compte de ses ex-résidents qui habitent une autre province. Il serait en effet difficilement justifiable de permettre l'exercice du droit de vote au Québécois qui réside à Paris ou en Californie, mais d'en priver celui qui demeure à Toronto ou à Vancouver. Le DGE provincial devrait donc envisager tenir un registre complémentaire pour cette catégorie d'électeurs. Un problème particulier se pose cependant face à cette clientèle: la possibilité du double vote. En effet, est-il normal que le Québécois déménagé en Ontario pour une période indéfinie, mais qui compte revenir un jour au Québec, puisse voter à la fois aux élections québécoises et ontariennes? Comment pourrait-on de toutes façons contrôler cette situation?

Un autre problème important que soulèverait l'octroi du droit de vote aux Québécois hors Québec tient à notre régime de contrôle du financement des partis politiques et des dépenses électorales. En effet, si on accorde le droit de vote aux Québécois hors Québec, comment peut-on envisager contrôler les dépenses électorales que les candidats et partis effectueront pour rejoindre cette nouvelle "clientèle"? A moins que l'on interdise carrément toute telle dépense électorale et encore là comment contrôler le respect de cette interdiction. Il faudrait de même sans doute revoir l'ensemble des dispositions applicables au financement des partis politiques pour les adapter à la situation particulière de ces électeurs: par exemple, l'article 372 qui stipule qu'une contribution de plus de 100 $ doit être faite au moyen d'un chèque tiré sur un compte dans une institution financière du Québec.

Ces difficultés ne doivent cependant pas être considérées comme insurmontables et ne devraient pas constituer en soi la seule justification à ne pas envisager accorder le droit de vote aux Québécois hors Québec. Pour l'immédiat, les solutions se résument donc ainsi:

1) maintien du statu quo:

2) octroi du droit de vote aux Québécois hors Québec:

a) quelles que soient la raison et la durée de leur absence, ou

b) selon certains critères précis relativement à la durée de l'absence et/ou à la raison de cette absence.

Sujet #10: Vote des étudiants et travailleurs temporaires (art. 60)

État de la situation

En vertu de l'article 60 de la Loi électorale, les étudiants, les travailleurs temporaires et les personnes hospitalisées peuvent voter au lieu où elles résident temporairement plutôt qu'au lieu de leur domicile réel, si elles en font la demande au moment de la révision de la liste électorale. Cet article pose deux problèmes de nature fort différente: d'abord, un problème de fond quant aux conséquences de son application sur la représentativité et la légitimité du représentant élu d'une circonscription et, dans un tout autre ordre d'idées, un problème d'interprétation et de difficulté technique d'application et de contrôle.

Certains députés représentant des circonscriptions à forte densité estudiantine considèrent que l'application de l'article 60 a pour conséquence de fausser le sens réel de la représentativité du député et de la relation électeur-élu. Selon eux, les étudiants ne résidant que temporairement dans la circonscription où est située l'institution d'enseignement, ne peuvent se sentir vraiment impliqués dans la vie communautaire et politique de cette circonscription et ne peuvent bénéficier de la continuité et de l'intérêt nécessaires pour porter un jugement sur la valeur de leur représentant politique. Le député représente alors une population passagère peu susceptible d'être présente dans la circonscription pour la durée complète d'un mandat électoral. Les étudiants ne partagent peut-être pas entièrement ce point de vue. Pour certains d'entre eux, leur implication politique se situe davantage dans la circonscription où ils étudient: pour d'autres enfin, la circonscription de leur institution d'enseignement n'a pas un caractère si temporaire, décidés qu'ils sont à continuer à y résider après leurs études. Le problème de légitimité et de représentativité du député dans une telle circonscription ne doit donc pas être exagéré et doit être replacé dans la perspective de l'impact réel de la présence de cette population étudiante sur l'ensemble de la circonscription.

L'application de cet article pose en outre des problèmes plus techniques de contrôle et des problèmes d'interprétation dus au libellé même de l'article. Il semble en effet qu'il soit difficile, sinon impossible dans certains cas, de s'assurer que les électeurs qui se prévalent de l'article 60 ne soient pas inscrits sur deux listes électorales le jour du scrutin et possiblement ne votent deux fois. D'autre part, le libellé des articles 59 et 60 peut conduire à des difficultés d'interprétation. Comme l'article 59 stipule que l'électeur doit être inscrit sur la liste de la section de vote où il a son domicile le jour de la prise du décret, certains directeurs du scrutin auraient adopté une interprétation très restrictive de l'article 60 et prétendu qu'on ne pouvait, lors de la révision, se faire inscrire sur une

liste électorale autre que celle du domicile au jour du décret. Cette interprétation nous semble contraire à l'esprit de l'article 60 et particulièrement de son dernier alinéa qui stipule, dans un libellé fort peu heureux il faut en convenir, que l'électeur peut choisir au moment de la révision de se faire inscrire au lieu où il réside temporairement.

L'article 60 se veut avant tout un mécanisme d'exception permettant l'exercice du droit de vote à certaines catégories d'électeurs pour lesquels le vote en personne dans la circonscription de leur domicle le jour du scrutin serait quasi impossible. Il convient de se demander si la solution retenue pour répondre à cet objectif est la meilleure en l'espèce.

Solutions possibles

Si l'on prend pour acquis, et les Chartes des droits nous y obligent, qu'il faut promouvoir la reconnaissance du droit de vote en facilitant son exercice pour le plus grand nombre possible d'électeurs, la disposition de l'article 60 apporte une réponse à cet objectif. Cependant l'application de cette disposition peut poser un problème de légitimité de la représentation et soulève des difficultés de contrôle susceptibles d'affecter l'intégrité du processus électoral. Est-il possible dès lors d'atteindre l'objectif visé sans entraîner ces conséquences indésirables?

L'analyse de la situation ailleurs au Canada nous suggère peut-être une piste intéressante. Cette analyse nous révèle en effet qu'il y a deux approches possibles face à ce problème, approches qui découlent essentiellement de la diversité et de la souplesse des mécanismes disponibles d'exercice du droit de vote. Ainsi, les provinces où existent des modalités particulières pour le vote des absents, soit le vote par procuration ou le vote par courrier, ne possèdent pas de disposition d'exception autorisant la double inscription de certaines catégories d'électeurs. Ces électeurs se voient garantir l'exercice de leur droit de vote par le recours au vote par procuration ou au vote par courrier. Par ailleurs, les provinces qui ont une disposition analogue à l'article 60 de la loi québécoise, sont celles où les modalités d'exercice du vote des absents sont les plus restrictives ou les moins développées. Sur cette question, notons que le Canada et les provinces se partagent également entre les deux approches.

Si donc le Québec décidait d'introduire le vote par procuration ou le vote par courrier pour faciliter l'exercice du droit de vote pour certaines catégories d'électeurs, la disposition prévue à l'article 60 n'aurait peut-être plus sa raison d'être.

Par contre, si de telles facilités d'exercice du vote des absents ne sont pas introduites, il nous apparaît que l'objectif visé par l'article 60 doit primer sur les préoccupations réelles que son application suscitent

tant au niveau de la représentativité qu'au niveau du contrôle de l'intégrité du processus électoral. Le libellé de l'article 60 devrait cependant alors être revu de façon à éviter qu'il ne donne lieu à une interprétation à ce point restrictive qu'elle annule presque l'esprit qui sous-entend cet article. La nouvelle Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités contient une disposition analogue, soit l'article 50, dont le libellé nous semble plus heureux et qui pourrait être repris dans la Loi électorale. Cet article se lit ainsi:

> "La personne qui quitte temporairement son domicile pour travailler ou étudier sur le territoire d'une autre municipalité peut être considérée comme domiciliée soit sur le territoire où se trouve son domicile réel, soit sur celui où elle réside aux fins de son travail ou de ses études.
>
> La personne qui séjourne dans un centre hospitalier ou dans un centre d'accueil peut être considérée comme domiciliée soit à son domicile réel, soit au centre hospitalier ou au centre d'accueil.
>
> Une personne est réputée choisir d'être considérée comme domiciliée au lieu où elle réside plutôt qu'au lieu de son domicile réel lorsqu'elle présente une demande en ce sens lors de la révision de la liste électorale ou référendaire. Ce choix est valide tant qu'il n'est pas révoqué et que la personne réside au même endroit."

Le Secrétariat à la Jeunesse, consulté informellement sur cette question, considère pour sa part que les étudiants choisissent souvent de voter dans la circonscription de leur résidence temporaire non pas tant parce que c'est plus commode mais parce qu'ils désirent créer une relation avec le représentant élu de cette circonscription. Le député le plus susceptible d'être sensible à leurs problèmes est le député de la circonscription où ils étudient. Selon le Secrétariat à la Jeunesse, la formule actuelle répondrait bien aux attentes et aux besoins des étudiants.

L'introduction du vote par procuration peut sembler une solution adéquate si on envisage le problème seulement sous l'angle de la facilité d'exercice du droit de vote. Et là encore, il faut bien avouer que le vote par procuration ne présente pas, pour l'électeur, tous les mêmes avantages que le vote en personne. Si l'on considère le sens que les étudiants veulent donner à leur participation à la vie politique, alors il convient peut-être davantage de maintenir la possibilité de voter là où ils étudient.

La question du vote des étudiants et travailleurs temporaires peut donc donner lieu aux possibilités suivantes:

1) maintien du statu quo tout en corrigeant les ambiguités dans le libellé de la disposition en cause (art. 60);

2) introduction du vote par procuration et suppression de l'article 60, le vote des personnes en cause étant obligatoirement inscrit dans la circonscription de leur domicile réel.

Sujet #11: Recensement annuel
(art. 63)

État de la situation

Depuis l'adoption en 1972 de la Loi concernant la confection des listes électorales, le DGE est tenu de procéder à un recensement annuel. Les principaux avantages recherchés par l'introduction d'un tel système étaient les suivants:

1) raccourcir la période électorale;

2) augmenter la fiabilité de la liste électorale;

3) permettre l'utilisation de la liste électorale aux autres paliers (municipaux et scolaires).

Si l'on tente de faire un bilan en regard de chacun de ces objectifs, il en ressort les éléments suivants. Quant à la durée de la campagne électorale, il est vrai qu'un recensement électoral allonge la durée minimale de celle-ci de neuf (9) jours: alors qu'une période électorale sans recensement dure de 35 à 42 jours, selon le jour où est pris le décret, une période électorale avec recensement dure entre 46 et 53 jours.

Quant à la fiabilité des listes électorales, on peut douter qu'elle soit supérieure si le recensement a lieu hors contexte électoral. En effet, l'atmosphère y est alors peut-être plus calme qu'en période électorale mais la sensibilisation des électeurs à l'importance du recensement y est certes beaucoup moins élevée. En période électorale par contre les électeurs sont bien conscients de l'importance d'être inscrits sur la liste électorale et se prêtent peut-être plus consciencieusement aux formalités du recensement. Enfin, une élection déclenchée à la fin du printemps se tient avec une liste électorale vieille déjà de près de neuf (9) mois. La révision tenue en période électorale ne pourra jamais dans un tel cas donner un résultat plus fiable qu'un recensement porte-à-porte, suivi d'une révision, tenu au début de la période électorale.

Quant au troisième objectif, soit l'utilisation de la liste électorale par les autres paliers de gouvernement, il faut bien voir que l'existence d'un recensement annuel n'est pas la condition la plus importante pour y arriver. En effet, tant que le cens électoral variera entre les différentes lois électorales, la liste électorale provinciale ne peut pas servir telle quelle pour une élection municipale ou scolaire. De même les différences entre les unités territoriales électorales et les périodes de l'année où se tiennent les élections font que les listes électorales provinciales constituent tout

au plus un des instruments dont disposent les municipalités ou les commissions scolaires pour dresser leur propre liste. L'utilisation des listes électorales aux fins des élections scolaires, municipales et provinciales ne peut être possible que par l'instauration d'un véritable registre des électeurs permettant une liste électorale unique permanente. Ce sujet sera abordé subséquemment: qu'il suffise pour l'instant de dire que le recensement annuel en soi ne constitue pas une garantie d'utilisation des listes électorales provinciales par les autres paliers de gouvernement.

À ce bilan plutôt négatif en regard des objectifs recherchés, il faut évidemment ajouter une analyse des coûts engendrés par rapport aux bénéfices obtenus. Cette analyse a été faite à plusieurs reprises dans le passé et a conduit à chaque fois à la suspension du recensement annuel. En effet, les recensements de 1977, 1981, 1982, 1983, 1986 et 1987 ont été tour à tour suspendus, dans une perspective avouée de rationalisation et d'économie. Les gouvernements respectifs qui ont décrété une telle suspension considéraient que l'économie ainsi réalisée (de l'ordre de 11 millions pour les années passées, et qui pourrait atteindre 13 millions cette année) justifiait amplement leur décision, d'autant plus qu'aucun impact négatif sur le sain déroulement du processus électoral ou sur l'administration du système électoral n'était dénoncé.

Ailleurs au Canada, seule l'Alberta a un système semblable à celui en vigueur ici, à cette différence cependant que le recensement annuel n'a lieu qu'à compter de la deuxième année suivant celle où s'est déroulée la dernière élection générale. De plus, depuis 1983, le DGE d'Alberta a le pouvoir discrétionnaire de ne pas procéder à un recensement l'année de l'établissement d'une commission de réforme de la carte électorale ou l'année suivante.

La Colombie-Britannique est par ailleurs la seule province à avoir une liste électorale permanente. Cette liste est confectionnée à partir d'un recensement général qui a lieu une fois par législature, la deuxième année qui suit l'élection générale. Par la suite la liste est mise à jour par différents moyens (transfert d'informations du registre d'état civil, enregistrement des électeurs par voie de formulaires largement distribués, recensements sectoriels). En période électorale, une révision de la liste est aussi prévue. Toutes les autres provinces, et le fédéral, procèdent à un recensement en période électorale seulement.

Le gouvernement fédéral a récemment réévalué toute cette question dans le cadre de sa réflexion globale sur la réforme électorale, traduite dans le Livre blanc déposé en juin 1986 et dans le projet de loi C-79 déposé en juin 1987. Après avoir exposé les avantages et les désavantages de chaque formule (recensement électoral, recensement annuel, liste permanente) et avoir analysé l'expérience étrangère (Grande-Bretagne, Allemagne de l'ouest, Australie, États-Unis), le Livre blanc conclut que les coûts exorbitants rattachés aux formules annuelles ou permanentes ne sont pas compensés par des avantages importants au niveau de la fiabilité des listes électorales. Le gouvernement fédéral a donc retenu dans le projet de loi C-79 la recommandation du Livre blanc de maintenir le système de recensement en période électorale seulement.

Solutions possibles

Au Québec, les paramètres sont les mêmes et à partir du moment où l'instauration d'une liste unique et permanente n'est pas retenue (ce qui sera discuté ultérieurement), la justification de tenir un recensement annuel est bien mince.

En effet, les municipalités n'utilisent pas toutes, loin de là, les listes provinciales: plusieurs procèdent à leur propre recensement. Les années où le recensement a été suspendu, dont trois (3) années consécutives (1981-1982 - 1983), les municipalités qui ont tenu des élections l'ont fait sans pouvoir compter sur une liste électorale récente, ce qui n'a pourtant pas donné lieu à un tollé ni à des représentations massives auprès du gouvernement.

Les partis politiques peuvent peut-être, d'autre part, avoir un intérêt à obtenir une liste électorale annuellement mise à jour. On peut cependant douter que la reconnaissance par l'État de la nécessité des partis politiques pour le plein épanouissement de la démocratie doive aller jusqu'à dépenser des sommes aussi importantes que celles engagées pour la tenue d'un recensement et ce, à la seule fin de fournir aux partis politiques des listes électorales à jour.

Si l'on retient que l'objet premier d'un recensement est la confection de la liste électorale, la tenue imminente d'une élection constitue la justification fondamentale sinon la seule à tenir un recensement.

Il peut par ailleurs être jugé utile de tenir un recensement dans l'année qui suit l'adoption d'une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales. Rappelons ici que suite aux modifications apportées à la Loi sur la représentation électorale en juin 1987, la tenue du recensement suivant l'adoption d'une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales ne peut être annulée que "par une loi dont la présentation doit être précédée d'une résolution approuvée à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire au sens du Règlement de l'Assemblée nationale." Si l'obligation de tenir un recensement annuel devait être éliminée dans la Loi électorale, on pourrait introduire les objectifs visés par cette disposition de la Loi sur la représentation électorale en ordonnant la tenue d'un recensement dans l'année qui suit l'adoption d'une nouvelle délimitation. Cependant, selon que la nouvelle délimitation apporte ou non des changements importants par rapport à la précédente et selon le contexte dans lequel cette nouvelle délimitation se situe par rapport notamment au déclenchement d'une élection générale, l'opportunité de tenir un recensement post-délimitation peut varier. Il pourrait dès lors être sage de maintenir la possibilité d'annuler un tel recensement, sujette à l'approbation des différents groupes parlementaires.

La Loi électorale peut donc prévoir que le recensement est:

1) soit annuel, quitte à ce que le législateur décide de l'annuler de temps à autre, avec la réserve d'un consensus obligatoire pour annuler un recensement post-délimitation (statu quo).

2) soit essentiellement électoral et post-délimitation, avec la possibilité d'annuler un recensement post-délimitation selon une procédure exigeant le consensus des groupes parlementaires.

Sujet #12: Uniformisation des listes électorales

État de la situation

La question de l'uniformisation des listes électorales et de leur utilisation aux niveaux provincial, municipal et scolaire a été abordée à plusieurs reprises, notamment dans le contexte des débats sur l'introduction d'un recensement annuel, au début des années 1970, ou sur la création d'un registre des électeurs, à la fin des années 1970.

Au cours de l'année 1982, un groupe de travail sur la réforme électorale municipale, composé de représentants des organismes municipaux, du ministère des Affaires municipales, du Bureau du DGE et du Secrétariat à la Réforme électorale, a eu l'occasion de se pencher sur cette question. Le Directeur général des élections a par ailleurs toujours maintenu vivant ce sujet de réflexion au sein de son bureau comme à la table du Conseil consultatif.

Récemment encore, soit au cours de l'année 1987, le ministre délégué à la Réforme électorale recevait copie de résolutions adoptées par des commissions scolaires et des corporations municipales priant le gouvernement "de réviser les mécanismes de confection des listes électorales afin qu'une liste permanente et uniforme soit élaborée au niveau provincial en vue des élections provinciales, municipales ou scolaires". À ce jour, ces représentations se chiffrent à vingt-trois (23), soit dix-huit (18) provenant du milieu scolaire et cinq (5) du milieu municipal. Ces résolutions ont été acheminées au DGE qui faisait parvenir à leurs auteurs une réponse dans laquelle il appuyait officiellement la proposition de l'uniformisation des listes électorales.

L'essentiel de l'argumentation développée par les partisans de l'uniformisation des listes électorales a toujours porté sur l'économie d'argent et d'efforts qu'une telle formule permettrait. Assez curieusement cependant, aucune analyse de coûts n'a jamais été produite au soutien de cette thèse et aucun chiffre n'a jamais été avancé, ne serait-ce qu'à titre indicatif, pour donner un ordre de grandeur des économies escomptées.

Au contraire, on peut dire que les quelques études dont on dispose font plutôt état des coûts supérieurs d'une liste unique et permanente, sans encore là cependant reposer sur une analyse exhaustive des coûts. Dans le Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale, déposé en juin 1986 à la Chambre des communes, il est avancé qu'un tel système coûterait vraisemblablement plus cher que le système actuel. On peut y lire:

> "Le directeur général des élections (du Canada) soutient que, même si les trois paliers de gouvernement (en Australie, c'est le cas dans quatre États sur six) utilisaient les mêmes listes, les coûts supplémentaires pour la mise en oeuvre du système dépasseraient quand même les dépenses combinées qu'ils effectuent présentement."(p.42)

Le directeur général des élections du Canada réitérait cette opinion lors d'une rencontre de consultation avec le Secrétariat à la Réforme électorale sur le projet de loi C-79, tenue au mois d'août 1987.

Une étude comparative des coûts du système actuel et du système projeté de registre des électeurs, effectuée en 1979 au bureau du DGE, concluait pour sa part que, selon les projections, "le coût d'utilisation du nouveau système ne sera jamais inférieur ou égal au coût d'utilisation du système actuel". Il faut cependant préciser que cette étude reposait essentiellement sur des hypothèses n'ayant pu dans tous les cas faire l'objet d'une démonstration rigoureuse et sur des approximations de coûts; les conclusions de cette étude doivent donc être prises avec beaucoup de réserve, de l'aveu même de leur auteur. (Étude comparative des coûts du système actuel versus les coûts du nouveau système, Jacques Angers, 15 octobre 1979)

Le DGE a pour sa part maintes fois répété qu'il n'était pas en mesure d'évaluer le coût d'une liste unique et permanente, bien qu'il se dise en même temps convaincu qu'il en résulterait certes des économies importantes.(Notamment, lors de l'étude de ses crédits en 1984 et 1985, et dans une lettre qu'il adressait le 31 mars 1987 à la Commission scolaire de St-Eustache)

Un autre argument invoqué en faveur de la liste unique permanente consiste à dire que ce projet est techniquement réalisable. Cet argument, a été invoqué dans les représentations récemment faites au ministre, par certaines commissions scolaires et conseils municipaux. D'une part, il est vrai que la technologie informatique permet aujourd'hui de solutionner bien des problèmes techniques autrefois complexes. D'autre part, les obstacles réels à l'uniformisation des listes électorales ne sont pas vraiment de nature technique mais originent plutôt de certaines conditions d'exercice de la démocratie. Le problème majeur vient en effet des conditions requises pour avoir la qualité d'électeur qui diffèrent d'un palier de gouvernement à l'autre. Or, pour des raisons fort légitimes qui tiennent à la fois de l'histoire et des exigences réelles de l'exercice de la démocratie à chacun de ces paliers, les intervenants impliqués ont toujours refusé d'uniformiser le cens électoral provincial, municipal et scolaire. Une autre difficulté importante vient de la disparité des unités territoriales de représentation. Dès lors que cette harmonisation n'est pas accomplie, la liste unique présente des perspectives d'économie et d'efficacité de moins en moins réalisables.

Au-delà des arguments d'économie d'argent et de faisabilité, qui ne nous apparaissent pas constituer une démonstration convaincante de la nécessité et des avantages d'une liste unique, l'argument de l'efficacité suscite lui aussi certaines réserves.

En effet, l'uniformisation des listes électorales peut sembler à prime abord, du moins en théorie, une solution rationnelle. Que les différentes listes électorales soient constituées à partir d'une seule opération de recensement par un personnel compétent et soient ensuite mises à jour selon une seule procédure paraît sans doute alléchant tant pour les électeurs qui se verraient ainsi soulagés des inconvénients que peuvent représenter des opérations successives de recensement et de révision que pour les utilisateurs de la liste qui se verraient ainsi peut-être davantage rassurés sur la qualité et la fiabilité de leur produit. Encore faudrait-il pour que ces avantages puissent se concrétiser pleinement que les disparités au niveau du cens électoral, du territoire de représentation et de la date des élections (du moins aux niveaux municipal et scolaire) soient sinon éliminées du moins considérablement diminuées.

L'efficacité réelle d'une liste électorale unique nécessiterait cependant plus que l'uniformisation du processus de confection même de la liste. Il nous semble en effet, et cet avis est partagé par le Directeur général des élections du Canada, que la centralisation de l'ensemble du processus électoral devient presque essentielle pour assurer une efficacité complète au processus de confection de la liste. La responsabilité centralisée de la confection de la liste devrait ainsi s'étendre aux étapes ultérieures de révision, de mise à jour et éventuellement même d'organisation et de contrôle du scrutin. C'est d'ailleurs cette formule de centralisation de l'ensemble des opérations électorales qui existe dans les états australiens qui connaissent la liste unique permanente. À toutes fins pratiques une telle approche signifierait pour le Québec que le DGE est l'unique maître d'oeuvre du déroulement de toutes les élections, aux trois niveaux, comme il l'est actuellement en matière de financement des partis politiques provinciaux et municipaux.

Le Secétariat à la Réforme électorale a mené une consultation auprès du ministère de l'Éducation et du ministère des Affaires municipales pour connaître leur point de vue sur l'intérêt et l'opportunité d'uniformiser les listes électorales. Il en ressort qu'une telle approche ne leur semble ni appropriée, ni souhaitable, compte tenu des besoins et des réalités propres à leurs secteurs respectifs.

Pour le monde municipal, la liste unique n'est pas acceptable si elle implique l'abandon de certaines exigences particulières au cens électoral municipal, notamment quant à la notion et à la durée de la résidence. Par ailleurs, on se dit fort satisfait de la souplesse du système actuel qui permet aux municipalités de procéder à la confection de la liste électorale selon la méthode qui leur semble la plus appropriée, compte tenu de leurs besoins réels. Certaines municipalités décident ainsi de procéder à un recensement

alors que d'autres utilisent la liste provinciale de même que le rôle d'évaluation ou le rôle de la valeur locative pour dresser leur liste électorale.

Quant au monde scolaire, il partage le point de vue du monde municipal, à savoir qu'il lui semble préférable de laisser les commissions scolaires décider elles-mêmes quelle méthode elles doivent utiliser pour confectionner leur liste. Le recensement, pour des fins d'élections scolaires, peut ainsi apparaître comme un outil de sensibilisation et d'information particulièrement efficace. Il importe donc de laisser aux commissions scolaires l'opportunité d'utiliser ce moyen de revaloriser la démocratie scolaire. Les conditions d'exercice de la démocratie scolaire sont en outre très particulières, que ce soit au niveau de l'appartenance religieuse, du choix de l'électeur ou du vote en dehors du territoire électoral de la résidence; ces particularités ont toutes leur importance et leur justification et aucune ne pourrait être mise de côté pour faciliter l'uniformisation des listes sans que certains aspects importants de la démocratie scolaire ne soient remis en question.

Si l'identité des cens électoraux ne peut être atteinte, compte tenu des exigences du monde municipal et du monde scolaire, la confection et l'utilisation d'une seule et même liste électorale posent de sérieux problèmes, dont celui de la multiplication des données personnelles contenues sur la liste électorale. Des listes électorales contenant plus d'informations personnelles (notamment en regard de la religion, de la langue, de la qualité de propriétaire, etc.) et distribuées à plus d'intervenants (candidats et partis en lice à chacun des trois types d'élections) soulèvent ainsi une inquiétude justifiée quant à la protection de la vie privée.

Solutions possibles

À la lecture de ce qui précède, le moins que l'on puisse dire est que l'uniformisation des listes électorales pose des problèmes non encore résolus et de ce fait suscite des réticences certaines de la part des intéressés. De plus, l'analyse coûts-bénéfices d'une telle entreprise n'ayant jamais été complétée, il est pour le moins imprudent d'avancer péremptoirement que l'uniformisation des listes électorales permettrait des économies substantielles. Somme toute, les représentations faites en faveur de la liste unique et permanente demeurent encore à ce jour marginales.

Sujet #13: Délai pour la recommandation des recenseurs (art. 68)

État de la situation

L'article 68 stipule que les recommandations pour la nomination des recenseurs doivent parvenir au directeur du scrutin au plus tard le mercredi de la semaine qui précède celle du recensement, soit au plus tard cinq (5) jours avant le recensement. Cette disposition s'applique au recensement annuel ainsi qu'au recensement tenu pendant la période électorale, le cas échéant.

L'adjoint au DGE a fait valoir que les directeurs du scrutin estimaient trop court le délai entre la fin des recommandations pour la nomination des recenseurs et le début du recensement. Les directeurs du scrutin doivent en effet assurer la formation des recenseurs et la préparation du recensement durant ce court délai.

Par ailleurs, lorsque le recensement a lieu pendant la période électorale, les partis politiques ont aussi besoin d'un délai raisonnable pour faire leurs recommandations pour la nomination des recenseurs suite à la prise d'un décret. Selon le jour de la semaine où le décret est pris, ce délai varie actuellement entre sept (7) et treize (13) jours. Les partis peuvent estimer qu'un délai minimum d'une semaine leur est nécessaire pour assumer adéquatement leur responsabilité de recommandation des recenseurs.

Lorsque le recensement n'a pas lieu en période électorale mais à la période annuelle prévue à cette fin, le problème du délai pour les partis politiques ne se pose pas vraiment puisque la date à laquelle ils doivent faire parvenir leurs recommandations est alors connue bien à l'avance.

Solutions possibles

L'adjoint au DGE suggérait que le délai soit modifié de deux jours, fixant ainsi au lundi plutôt qu'au mercredi de la semaine précédant le recensement le moment ultime pour transmettre les recommandations des recenseurs. Les directeurs du scrutin pourraient ainsi bénéficier de deux jours de plus pour préparer le recensement.

La recommandation du DGE ne spécifiait pas si elle devait s'appliquer aussi lorsque le recensement a lieu pendant la période électorale. Or dans ce cas, devancer de deux jours la date de transmission des recommandations des recenseurs implique automatiquement raccourcir de deux jours la période allouée aux partis politiques pour le choix des recenseurs qu'ils doivent recommander.

Pour éviter la confusion, il n'est peut-être par ailleurs pas souhaitable de fixer deux délais différents, selon que le recensement a lieu en période électorale ou non.

Si on décide, selon une des hyptohèses élaborées au sujet #11, d'abolir le recensement annuel et de ne tenir que des recensements en période électorale (de même qu'après une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales), la question du délai pour la recommandation des recenseurs doit être abordée exclusivement dans ce contexte de temps restreint.

Face à des exigences qui semblent bien fondées de part et d'autre mais qui sont irréconciliables, le choix doit porter sur le "moindre mal" et à défaut de pouvoir l'identifier, le statu quo peut représenter la solution la plus simple.

Le délai pour la recommandation des recenseurs, fixé actuellement au mercredi de la semaine qui précède celle du recensement, doit-il:

1) être maintenu tel quel:

2) être fixé au lundi, c'est-à-dire deux jours plus tôt que dans la situation actuelle:

3) être maintenu au mercredi lorsque le recensement a lieu en période électorale et être fixé au lundi dans les autres cas.

Sujet #14: Visites des recenseurs (art. 74)

État de la situation

En vertu de l'article 74, les recenseurs sont tenus de visiter toutes les habitations une première fois entre neuf heures et dix-huit heures et au besoin, une seconde fois entre dix-neuf heures et vingt-deux heures. La loi ne fait cependant pas obligation aux recenseurs d'effectuer ces deux visites à des jours différents. Certains électeurs se voient donc non recensés parce qu'ils ont été absents de leur domicile la seule journée où sont passés les recenseurs.

Solutions possibles

La loi pourrait obliger les recenseurs à faire une seconde visite, le cas échéant, non seulement à des heures mais aussi à des jours différents de leur première visite. Cette suggestion a été faite par l'adjoint au DGE dans le but d'assurer un meilleur service à l'électeur. C'est d'ailleurs la formule retenue par le fédéral dans le projet C-79 qui revoit en profondeur le processus de confection de la liste électorale, dont l'article pertinent se lit comme suit:

> "Les recenseurs, à moins qu'ils ne soient convaincus que toutes les personnes ayant qualité d'électeur résidant dans une maison d'habitation ont été inscrites, doivent visiter cette maison au moins deux fois des jours différents, une fois entre neuf heures et dix-huit heures et une fois entre dix-huit heures et vingt et une heures."

La question du moment des visites des recenseurs peut donc recevoir l'une ou l'autre des solutions suivantes:

1) statu quo;

2) précision dans la loi que les deux visites, le cas échéant, doivent avoir lieu non seulement à des heures différentes mais aussi à des jours différents.

Sujet #15: Heures de fermeture des bureaux de dépôt (art. 100)

État de la situation

Les bureaux de dépôt établis pour permettre la révision de la liste électorale dans les sections de vote urbaines doivent être ouverts de dix heures à vingt-deux heures pendant la période de révision, et ce conformément à l'article 100 de la loi.

Plusieurs directeurs du scrutin ont souligné au DGE que les électeurs fréquentaient très peu ces bureaux après vingt heures et que malgré ce peu d'achalandage ils devaient maintenir en place du personnel.

Solutions possibles

L'adjoint au DGE suggérait que les bureaux de dépôt soient ouverts de dix heures à vingt heures, compte tenu des commentaires des directeurs du scrutin. Cette proposition semble fort pertinente d'autant plus qu'elle permet en outre une harmonisation des heures de fermeture des bureaux de dépôt et des bureaux de scrutin. L'électeur n'en sera que gagnant à être assujetti à un seul horaire pour les différentes étapes du processus électoral.

La question des heures de fermeture des bureaux de dépôt peut recevoir l'une ou l'autre des réponses suivantes:

1) statu quo, soit fermeture à vingt-deux heures;

2) harmonisation avec l'heure de fermeture des bureaux de scrutin, soit vingt heures.

Sujet #16: Bureaux de dépôt itinérants

État de la situation

Lors des dernières élections générales, le DGE a permis, par voie de directive aux directeurs du scrutin (directive no. 5 émise le 23 octobre 1985), l'établissement de bureaux de dépôt itinérants dans les centres hospitaliers et les centres d'accueil. Cette mesure visait à faciliter l'inscription sur la liste électorale des personnes âgées, des personnes à mobilité réduite et des personnes hospitalisées. Outre l'amélioration du service aux électeurs, cette mesure a permis des économies puisque certains bureaux de dépôt permanents, qui auraient autrement été nécessaires, ont pu ainsi être remplacés par ces bureaux itinérants.

De l'avis unanime des partis politiques, des directeurs du scrutin et du DGE, l'expérience des bureaux de dépôt itinérants a donc été fort utile et bénéfique et devrait être réitérée à chaque élection. La Loi électorale ne permet cependant pas explicitement l'établissement de tels bureaux itinérants.

Solutions possibles

Il pourrait être opportun de transposer dans la loi le principe de la directive ci-haut mentionnée de façon à permettre aux directeurs du scrutin d'établir des bureaux de dépôt itinérants dans leur circonscription électorale.

La disposition habilitante devrait alors être assez souple pour ne pas limiter l'installation de tels bureaux itinérants aux seuls établissements publics au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (centres hospitaliers, centres d'accueil), ni les assujettir à l'existence d'un nombre minimum d'électeurs susceptibles d'en bénéficier. De tels bureaux de dépôt itinérants devraient pouvoir être mis en place dans tout établissement de santé ou d'hébergement pour personnes âgées ou handicapées, qu'il soit public ou privé.

Il a pas ailleurs été suggéré que soit évaluée la possibilité d'introduire l'équivalent de cette mesure au niveau du scrutin. Cette question sera reprise ultérieurement, mais on peut souligner ici qu'une telle mesure fait partie des propositions contenues dans le projet de loi fédéral C-79.

De façon à faciliter l'inscription sur la liste électorale pour certaines catégories de personnes, on peut donc:

1) maintenir la situation actuelle, soit laisser le soin au DGE de permettre, par voie de directive, l'établissement de bureaux de dépôt itinérants;

2) prévoir expressément dans la loi l'établissement de tels bureaux et en définir les critères généraux;

3) n'inscrire dans la loi qu'une disposition habilitant le DGE à émettre une telle directive.

Sujet #17: Aides-enquêteurs (art. 120, 122, 132)

État de la situation

L'article 120 de la Loi électorale oblige le directeur du scrutin à nommer deux aides-enquêteurs pour chaque commission de révision établie dans sa circonscription électorale. À la demande d'une commission de révision et avec l'autorisation du DGE, il peut nommer des aides-enquêteurs supplémentaires selon les besoins.

Les fonctions des aides-enquêteurs sont définies à l'article 122, soit: 1) signifier les avis de convocation aux personnes dont on demande la radiation et 2) recueillir toute information pertinente à la prise d'une décision d'une commission de révision. Une troisième fonction leur est confiée par l'article 132 soit la signification des assignations de témoins, le cas échéant.

Les dispositions concernant les aides-enquêteurs poseraient un certain nombre de difficultés d'application, selon l'adjoint au DGE.

D'une part, la loi serait trop rigide en obligeant la nomination d'au moins deux (2) aides-enquêteurs par commission de révision alors que les besoins réels d'une commission de révision peuvent fort bien ne justifier la présence que d'un seul aide-enquêteur et peut-être même moins (un aide pour deux commissions par exemple).

D'autre part, le libellé du deuxième paragraphe de l'article 122 qui attribue comme fonction à l'aide-enquêteur

> "de recueillir à la demande de la commission de révision, toute information pertinente à la prise d'une décision".

pourrait donner lieu à des abus dans l'interprétation de la fonction "enquête" et conduire certains aides-enquêteurs à s'identifier en quelque sorte à des détectives.

Solutions possibles

L'adjoint au DGE suggérait que la loi soit assouplie quant à l'obligation pour le directeur du scrutin de désigner deux aides-enquêteurs pour chaque commission de révision. Le directeur du scrutin pourrait par exemple affecter un aide-enquêteur à plus d'une commission de révision selon l'évaluation des besoins qu'il aura faite ou au contraire en nommer plus de deux dans certains cas.

Quant aux fonctions des aides-enquêteurs, il y aurait peut-être lieu de les regrouper dans un seul article et d'atténuer la fonction "enquête" au profit de la fonction "aide" par un libellé plus approprié. L'appellation même "d'aide-enquêteur" pourrait ainsi être modifiée pour "assistant de la commission" et la fonction pourrait être définie globalement comme en étant une d'assistance auprès de la commission de révision dans l'exécution de son mandat. Les fonctions spécifiques de signification des avis de convocation et d'assignation des témoins, prévues aux articles 122 (1°) et 132 de la loi actuelle, pourraient être regroupées dans l'article général sur la fonction de ces personnes.

Les différentes questions soulevées par les dispositions relatives aux aides-enquêteurs peuvent donner lieu aux solutions suivantes:

1) maintien du statu quo:

2) modification de l'appellation:

3) regroupement des fonctions en un article définissant la fonction générale d'assistance et les fonctions spécifiques de signification:

4) élimination de la référence à une fonction inquisitrice:

5) souplesse accordée au directeur du scrutin de nommer ou non, et selon le nombre qu'il juge opportun, des aides-enquêteurs:

6) les hypothèses émises aux paragraphes 2, 3, 4 et 5 peuvent évidemment être cumulatives.

Sujet #18: Durée de la révision (art. 126, 147, 151)

État de la situation

En vertu des articles 126, 147 et 151 de la Loi électorale, la période actuellement allouée pour la révision de la liste électorale qui est de onze (11) jours, expire le jeudi de la semaine précédant le vote par anticipation. Comme le vote par anticipation a lieu le dimanche et le lundi qui suivent la fin de la période de révision, le délai entre la fin de la révision et le vote par anticipation est très court, de l'avis des directeurs du scrutin et des partis politiques.

Solutions possibles

Pour allonger ce délai, il faut ou bien faire finir la révision un peu plus tôt ou bien tenir le vote par anticipation un peu plus tard. Le vote par anticipation a été fixé au dimanche (et au lundi) dans le but précis d'offrir un meilleur service à l'électeur: il ne serait peut-être pas très sage d'éliminer le dimanche comme jour de vote par anticipation et de ne faire tenir ce dernier que deux jours de début de semaine. La période de révision pourrait par ailleurs être raccourcie d'une journée, prenant ainsi fin le mercredi avant le vote par anticipation au lieu du jeudi, sans que les électeurs n'en soient trop affectés.

La fin de la période de révision peut donc:

1) être maintenue au jeudi précédant le vote par anticipation, sans modifier celui-ci (statu quo);

2) être fixée au mercredi précédant le vote par anticipation, raccourcissant ainsi d'une journée la durée de la révision pour allonger d'autant le délai entre la fin de celle-ci et le vote par anticipation;

3) être maintenue au jeudi précédant le vote par anticipation et reporter ce dernier d'une journée, soit le lundi et le mardi, de façon à ne pas raccourcir la durée de la révision tout en allongeant le délai entre la fin de celle-ci et le début du vote par anticipation.

Sujet #19: Révision rurale
(art. 145)

État de la situation

L'article 145 de la loi oblige qu'une commission de révision siège dans toute municipalité comprenant plus d'une section de vote rurale, et ce dans un endroit public et accessible aux personnes handicapées, dans toute la mesure du possible.

Il semble que dans plusieurs municipalités rurales de tels endroits soient inexistants, rendant ainsi très difficile sinon impossible l'établissement de commission de révision.

Solutions possibles

Il est proposé par l'adjoint au DGE que la loi autorise une commission de révision à siéger dans une municipalité contiguë, lorsqu'aucun endroit adéquat ne peut être trouvé dans une municipalité rurale, à la condition que ces deux municipalités contiguës fassent partie d'une même communauté. Un tel regroupement de municipalités assurerait un meilleur service à l'électeur et permettrait des économies en réduisant le nombre des commissions de révision rurales.

Si le problème vient d'abord et avant tout de la difficulté de trouver un "endroit public" dans certaines municipalités, selon l'interprétation qui est faite de cette expression, la solution réside peut-être dans l'assouplissement de cette interprétation d'endroit public. Le même problème se pose d'ailleurs au niveau de la localisation des bureaux de vote (sujet no.25). L'analyse qui est faite dans le cadre de ce dernier sujet laisse voir qu'il y aurait lieu d'utiliser une expression moins ambiguë que celle "d'endroit public" de façon à éviter qu'une interprétation trop restrictive ne détourne l'esprit de la loi. Le sens voulu de cette expression nous semble être davantage celui d'endroit facile d'accès pour le public plutôt que le sens légal ou technocratique d'endroit déclaré public en vertu de quelque loi ou règlement.

Le problème de la révision rurale, s'il doit recevoir réponse, donne ouverture aux hypothèses de solutions suivantes:

1) autoriser une commission de révision à siéger dans une municipalité contiguë:

2) assouplir la notion d'endroit public dans le sens d'endroit facile d'accès au public:

3) apporter les deux modifications précédentes, la première devenant une mesure d'exception pour les cas où même la seconde ne peut régler le problème:

4) maintenir le statu quo.

Sujet #20: Déclaration de candidature (art. 168-177)

État de la situation

Les exigences que la loi impose à ceux qui désirent se présenter comme candidats à une élection visent avant tout à protéger l'intégrité du système électoral contre tout fraudeur ou tout farceur qui essaierait de s'y introduire sans motivation honnête et sérieuse. Compte tenu par ailleurs de la reconnaissance du droit de chacun de se porter candidat, de telles exigences ne doivent pas restreindre indûment ce droit et constituer une source de discrimination ou une entrave à la liberté d'expression. Les droits démocratiques garantis tant par la Charte fédérale que par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne visent en effet autant le droit de se porter candidat que le droit de voter à une élection.

Les exigences actuelles de la loi, soit les signatures d'appui de soixante (60) électeurs, ne constituent certes pas une entrave à la liberté démocratique. Au contraire, l'expérience vécue notamment lors des dernières élections peut porter à croire qu'elles ne réussissent pas à atteindre l'ensemble des objectifs visés.

Certains événements ont en effet fait ressortir la faiblesse sinon l'inexistence de contrôle du respect des exigences de la loi. Certains directeurs du scrutin auraient ainsi accepté la signature de personnes qui de toute évidence, d'après l'adresse donnée, n'étaient pas des électeurs de la circonscription électorale en question, et ce contrairement aux prescriptions de l'article 173. Ces directeurs du scrutin considéraient que la loi ne les obligeait pas à faire de vérification. En effet, l'article 176 stipule que le directeur du scrutin doit recevoir sur-le-champ une déclaration en autant qu'elle soit "complète" et accompagnée de tous les documents requis. Si cette interprétation est conforme à la lettre de la loi, on peut douter qu'elle en respecte vraiment l'esprit.

La question de l'authenticité des signatures a elle aussi été soulevée. Les dispositions actuelles de la loi concernant la cueillette des signatures et la déclaration assermentée qui tient lieu d'attestation de leur authenticité ne sont peut-être pas suffisamment étanches et rigoureuses (art. 173-174). Il est en effet inacceptable que les signatures d'appui d'un candidat, qui doivent réfléter un minimum d'implication sérieuse de ce dernier, puissent être obtenues de façon carrément frauduleuse.

Au-delà du problème du respect des exigences de la loi, on peut se demander si celles-ci sont suffisantes pour protéger l'intégrité du système électoral.

Lors des dernières élections générales du 2 décembre 1985, 666 électeurs posèrent leur candidature. De ce nombre, selon le Sommaire des rapports des dépenses électorales préparé par le DGE en avril 1986:

1) plus de 55 candidats n'avaient pas produit leur rapport de dépenses.

2) plus de 175 candidats déclaraient n'avoir rien dépensé pour tenter de se faire élire.

3) plus de 25 candidats n'avaient dépensé que 100 $ ou moins pendant la campagne électorale.

Le fait que plus du tiers des candidats n'aient à peu près rien sinon rien dépensé ou n'aient pas produit de rapport, nous amène à nous demander si les exigences actuelles de la loi sont suffisantes pour écarter les candidatures peu sérieuses ou même farfelues. Il ne faut pas oublier que chaque candidat jouit de ce fait de certains avantages qui représentent des frais pour l'État, comme par exemple celui de recevoir un nombre important de listes électorales ou d'autres documents électoraux. On peut se demander si certains électeurs ne présentent pas leur candidature davantage pour la publicité personnelle et les autres avantages qu'ils peuvent en tirer que pour participer sérieusement au processus électoral.

Solutions possibles

La ou les solutions possibles aux problèmes identifiés plus haut doivent être évaluées en fonction du test de "raisonnabilité" imposé par la Charte, puisque le droit de se porter candidat, tout comme le droit de vote, est un des droits fondamentaux qu'elle garantit. Par ailleurs, la nécessité de protéger l'intégrité du processus électoral justifie l'imposition de certaines exigences et le contrôle de leur respect.

Si l'on considère inacceptable et même dangereux pour l'intégrité et la crédibilité de notre système électoral la prolifération de candidatures peu sérieuses, sinon même carrément farfelues, il faut peut-être envisager introduire de nouvelles exigences dans la loi, comme le dépôt obligatoire d'une certaine somme d'argent. La loi québécoise imposait une telle exigence jusqu'en 1979; actuellement, seules les provinces du Manitoba et de la Colombie-Britannique n'exigent plus de dépôt avec la déclaration de candidature et se contentent, comme au Québec, de n'exiger que des signatures d'appui. Le cas de l'Ontario est intéressant à signaler: cette province a en effet réintroduit le dépôt comme condition essentielle à la présentation de candidature après l'avoir suspendu pendant quelques années. Selon le Directeur général des élections de l'Ontario, cette décision de réintroduire le dépôt se fondait sur la volonté de réaffirmer l'importance de protéger l'intégrité et la crédibilité du système électoral; par ailleurs, elle peut avoir des effets discriminatoires selon certains, en créant deux classes de candidats potentiels, les riches et les pauvres.

Le principal argument pour éliminer le dépôt était et serait encore en effet celui de son aspect discriminatoire. Il est vrai que d'obliger un candidat à déposer 100 $ ou 200 $ au début de la campagne électorale sans être assuré de pouvoir en obtenir un remboursement, si celui-ci est conditionnel à l'obtention d'un pourcentage minimum de votes, peut constituer une source de discrimination entre les candidats. Cependant, si le remboursement du dépôt n'est conditionnel qu'au respect des exigences de la loi, notamment celle de présenter un rapport de dépenses électorales, alors l'aspect discriminatoire est grandement atténué. C'est cette formule que propose d'ailleurs le projet de loi C-79 qui augmente d'une part le dépôt de 200 $ à 500 $ mais qui d'autre part assure un remboursement automatique à tous les candidats qui se seront conformés aux exigences de la loi. Le législateur fédéral croit ainsi pouvoir assurer davantage le sérieux des candidatures et le respect de la loi, sans porter atteinte au droit de se porter candidat et sans créer de discrimination. Dans la liste de sujets de révision de la Loi électorale qu'il soumettait au ministre délégué à la Réforme électorale en juillet 1987, le DGE proposait d'évaluer l'opportunité de réintroduire un dépôt pour "s'assurer du sérieux des candidatures", "compte tenu de l'expérience vécue lors des dernières élections" (sujet 27).

Il peut cependant être jugé inopportun de réintroduire le dépôt obligatoire au Québec. Il n'en demeure pas moins qu'un certain resserrement des exigences actuelles pourrait être souhaitable.

Les dispositions pertinentes du projet de loi C-79 et de la Loi électorale fédérale peuvent présenter un modèle intéressant à certains égards. Ainsi, contrairement au Québec, il est prévu que le candidat ne peut recueillir lui-même les signatures d'appui: seul son (ou ses) mandataire(s) est autorisé à le faire. En outre, la déclaration assermentée de celui ou ceux qui ont recueilli les signatures doit se faire en personne, devant le directeur du scrutin et ne peut être remplacée par un affidavit. Au Québec, il n'est pas spécifié que la déclaration assermentée doit se faire en présence du directeur du scrutin. Ces deux exigences particulières applicables au fédéral ont essentiellement pour but de rendre plus difficile, sinon dans les faits du moins moralement, la malhonnêteté qui peut se manifester notamment par l'utilisation plus ou moins consciente de l'influence d'un futur candidat sur la décision d'un électeur de lui accorder son appui et par la prestation d'un serment sans même peut-être s'en rendre compte s'il n'est fait qu'au moyen d'un affidavit.

Quant au rôle du directeur du scrutin en regard du contrôle du respect des exigences de la loi, il est à peu près impossible d'exiger qu'il en soit un d'enquête, compte tenu des moyens à sa disposition et compte tenu des contraintes de temps. Il serait cependant peut-être possible et souhaitable de stipuler que la déclaration de candidature n'est recevable que si elle est complète et conforme, **à sa face même**, aux exigences de la loi. Une vérification minimale des adresses et des signatures ne causerait pas de retard indû dans le processus d'acceptation des candidatures. On pourrait ainsi éviter qu'une interprétation trop légaliste de la loi n'aboutisse à l'acceptation de déclarations de candidatures qui de toute évidence ne satisfont pas aux exigences de la loi.

Une dernière approche consisterait enfin à rendre plus sévères les sanctions déjà prévues pour ceux qui contreviennent à la loi, que ce soit au niveau de la cueillette et de l'authenticité des signatures ou que ce soit au niveau de l'obligation des candidats de présenter un rapport de dépenses électorales dans un délai prescrit. Cette approche dissuasive aurait certes le mérite de ne restreindre d'aucune façon le droit de l'électeur à se porter candidat: elle est abordée dans un sujet ultérieur de façon plus élaborée (sujet no. 57).

L'analyse des règles et exigences relatives à la déclaration de candidature a conduit à envisager l'une ou l'autre des hypothèses suivantes:

1) exiger un dépôt avec la déclaration de candidature et assujettir le remboursement de ce dépôt au respect des exigences de la loi, notamment au chapitre des rapports financiers;

2) ne plus autoriser le futur candidat à recueillir lui-même les signatures d'appui à sa candidature;

3) exiger que les mandataires d'un candidat ayant recueilli les signatures déclarent sous serment, devant le directeur du scrutin, qu'ils connaissent les signataires, que ceux-ci sont électeurs et qu'ils ont signé devant eux;

4) exiger que le directeur du scrutin ne reçoive une déclaration de candidature que si elle est complète et conforme à sa face même aux exigences de la loi;

5) rendre plus sévères les sanctions;

6) maintenir le statu quo.

Sujets #21 - 22 - 23: Vote par anticipation (art. 191 - 202)

État de la situation

Le vote par anticipation a été introduit pour permettre au plus grand nombre possible d'électeurs d'exercer leur droit de vote. Certains groupes d'électeurs pouvaient ainsi difficilement voter le jour du scrutin, soit en raison de leur travail, soit en raison de leur état de santé.

La loi prévoit donc deux journées supplémentaires au jour du scrutin pendant lesquels certains électeurs peuvent aller voter. On peut se demander si les dispositions actuelles sont suffissamment souples pour favoriser le meilleur exercice du droit de vote. On peut aussi se demander si ces dispositions sont suffisantes pour offrir au plus grand nombre possible d'électeurs l'occasion d'exercer leur droit de vote.

Actuellement, les bureaux de vote par anticipation sont ouverts de 14 à 22 heures les dimanche et lundi de la semaine précédant le jour du scrutin. Il semble que les électeurs fréquentent peu ces bureaux après 20 heures et que certains apprécieraient par contre aller voter plus tôt dans la journée. Les heures d'ouverture des bureaux de scrutin "ordinaires" sont quant à elles de 10h à 20h.

Quant à la clientèle admise à voter par anticipation, la loi reconnaît quatre groupes distincts: les membres du personnel électoral, les handicapés, les détenus et les personnes qui ont des motifs de croire qu'elles seront absentes ou incapables de voter le jour du scrutin. La loi impose à ces électeurs d'apposer **sous serment** leur signature dans un registre et d'indiquer la raison qui les qualifie pour voter. Ces dispositions peuvent certes être jugées discriminatoires et entraînent des interprétations fort variables. Ainsi, lors des dernières élections, certaines personnes âgées se sont plaintes de n'avoir pas été admises à voter par anticipation sous prétexte qu'elles n'entraient dans aucune catégorie prévue par la loi. Dans certaines circonscriptions par contre, l'admissibilité au vote par anticipation n'était à peu près pas contrôlée. On peut enfin se demander la raison d'être de l'obligation de prêter serment pour voter par anticipation, obligation qui peut aussi être jugée discriminatoire.

Ces irritants pourraient certes être atténués sans mettre en péril l'intégrité du vote. Au-delà de ces amélioration, on peut se demander si la loi québécoise facilite suffisamment l'exercice du droit de vote. En effet, il n'est pas tout d'accorder le droit de vote à tous les citoyens, encore faut-il prévoir des conditions d'exercice suffisamment souples et réalistes. Le vote par anticipation permet certes à l'électeur absent le jour du scrutin de voter mais encore faut-il qu'il soit présent l'une ou l'autre des deux journées prévues à cette fin. Faut-il augmenter le nombre de jours du

vote par anticipation? Faut-il offrir à l'électeur la possibilité de voter à d'autres moments sans pour autant devoir mettre en place toute la structure d'un bureau de scrutin? Faut-il introduire d'autres mécanismes de votation que le vote en personne? Certaines de ces hypothèses seront abordées ici, notamment à la lumière de l'expérience fédérale: d'autres, comme le vote par procuration ou le vote par courrier seront traitées ultérieurement.

Solutions possibles

Si l'on songe à éliminer les contraintes contenues dans la loi actuelle, on peut d'abord harmoniser les heures d'ouverture des bureaux de vote par anticipation aux heures d'ouverture de tout autre bureau de vote, soit de 10h à 20 h. Les électeurs auront ainsi plus de temps, à une meilleure période de la journée et n'auront qu'un seul horaire à connaître, tant pour la révision que pour l'exercice du vote.

Quant à la clientèle admissible à voter par anticipation, il est essentiel que les personnes âgées puissent en faire partie. Alors, ou bien on ajoute à l'énumération de l'article 194 cette catégorie de personnes, ou bien on a recours à une expression générale assez large qui puisse englober toutes ces catégories. C'est cette dernière solution que le gouvernement fédéral a retenue dans le projet de loi C-79 qui suggère que le vote par anticipation soit permis à tout électeur qui "a des motifs de croire qu'il sera incapable de voter dans cette section de vote le jour ordinaire du scrutin." Une telle formulation a l'avantage de simplifier la vérification de l'admissibilité au vote par anticipation et d'éviter des interprétations discordantes.

Quant à l'obligation de prêter serment et de signer le registre, elle peut paraître exorbitante et surtout peut rebuter certaines personnes qui craignent de prêter serment ou de signer. Si ces formalités visent à s'assurer que l'électeur a bel et bien le droit de vote dans une section de vote donnée, une pièce d'identité pourrait tout aussi bien atteindre cet objectif. Au fédéral d'ailleurs, l'électeur peut voter par anticipation après avoir prêté serment ou après avoir présenté une pièce d'identité. On pourrait aussi s'inspirer de la disposition applicable au vote le jour du scrutin (art. 262) qui n'exige pas la prestation automatique de serment par l'électeur mais qui autorise le scrutateur, le secrétaire ou le représentant d'un candidat à demander à l'électeur de prêter serment. Le serment n'est alors demandé que dans les cas de doute.

Si l'on envisage par ailleurs augmenter les possibilités pour l'électeur absent le jour du scrutin d'exercer son droit de vote, une première solution consisterait à allonger la période de vote par anticipation. Plutôt que de n'accorder que deux journées, on pourrait ainsi étendre jusqu'à cinq jours, comme au Manitoba, la période allouée pour le vote par anticipation. En

Ontario, les possibilités offertes à l'électeur de voter par anticipation sont encore plus nombreuses: l'article 44 de la loi électorale ontarienne oblige le DGE à tenir un vote par anticipation pendant six (6) jours dans les bureaux des directeurs du scrutin, soit les 12°, 10°, 9°, 8°, 6° et 2° jours avant le scrutin, et pendant trois (3) autres jours, soit le jeudi, le samedi et le lundi avant le scrutin, à d'autres endroits désignés.

L'allongement de la période de vote par anticipation risque de représenter une solution fort coûteuse compte tenu du modèle d'organisation du scrutin pratiqué au Québec. Rappelons enfin qu'aucune représentation en ce sens n'a jamais été faite, à notre connaissance.

Une autre solution peut venir de l'exemple fédéral qui a introduit en 1977 le vote dans le bureau du directeur du scrutin (art. 97). Est admis à voter au bureau du directeur du scrutin l'électeur qui croit qu'il sera incapable de voter le jour du scrutin ou un des trois (3) jours fixés pour le vote par anticipation. Un tel vote, en présence du directeur du scrutin, peut être exercé tous les jours à partir du vingt-et-unième (21°) jusqu'au dernier vendredi avant le scrutin, sauf les dimanches et les jours fixés pour le vote par anticipation. Bien qu'occasionnant un surcroît de travail pour les directeurs du scrutin, l'expérience fédérale semble être très positive et populaire auprès des électeurs. Lors des dernières élections générales fédérales, le vote au bureau des directeurs du scrutin représentait 1% du vote total; parmi les électeurs ayant voté par anticipation, près de 18% l'ont fait dans le bureau du directeur du scrutin plutôt que dans un bureau spécial de vote par anticipation. Cette solution est cependant susceptible de soulever de sérieuses réserves de la part des partis politiques au Québec qui ont toujours accordé une très grande importance à la présence des représentants des partis politiques au moment de la votation. Or, le vote dans le bureau du directeur du scrutin ne permet pas aux partis politiques de jouer le rôle de surveillance du processus électoral que la loi québécoise leur a en quelque sorte reconnu.

Une dernière solution au vote des absents, qui pourrait s'ajouter ou se substituer aux précédentes, consiste dans l'introduction du vote par procuration. Ce sujet fera l'objet d'une analyse spécifique (sujet no. 24).

Plusieurs améliorations visant à assouplir davantage les conditions d'exercice du vote par anticipation sont possibles, soit:

1) l'harmonisation des heures d'ouverture des bureaux de scrutin par anticipation avec celles des bureaux de scrutin ordinaires, c'est-à-dire de 10 heures à 20 heures;

2) l'élargissement de la clientèle admissible au vote par anticipation;

3) l'élimination de la prestation obligatoire de serment par l'électeur qui désire voter par anticipation;

4) l'augmentation du nombre de jours de vote par anticipation;

5) l'introduction du vote dans le bureau du directeur du scrutin en plus du vote par anticipation tel qu'actuellement pratiqué;

6) le statu quo.

Sujet #24: Vote par procuration

État de la situation

La question du vote par procuration doit être abordée dans la perspective plus globale des conditions d'exercice du droit de vote. Dans l'état actuel du droit électoral québécois, l'électeur doit exercer son droit de vote en personne, soit le jour du scrutin, soit un des deux jours consacrés au vote par anticipation, et ce dans les bureaux de vote déterminés par les directeurs du scrutin. Le seul accomodement autorisé par la loi pour favoriser l'exercice du droit de vote des personnes malades ou vivant en institution consiste dans l'établissement possible de bureaux de scrutin dans les centres hospitaliers et les centres d'accueil.

Certaines catégories d'électeurs sont directement pénalisées par la rigidité des conditions d'exercice du droit de vote: on songe notamment ici aux personnes âgées, malades, handicapées ou à mobilité réduite qui, bien que non hospitalisées ni placées en centre d'accueil, éprouvent une difficulté certaine sinon une impossibilité de se conformer aux exigences de la Loi électorale, qui oblige le vote en personne au bureau de scrutin le jour du scrutin ou le dimanche ou le lundi précédents (vote par anticipation).

Une autre catégorie d'électeurs est aussi affectée par ces exigences de la loi, soit celle qui regroupe tous ceux qui, pour des raisons professionnelles ou personnelles, doivent s'absenter de leur lieu de résidence le jour du scrutin et les jours du vote par anticipation.

Ces différentes catégories d'électeurs qui se voient le plus souvent privés de l'exercice de leur droit de vote sont justement celles visées par les procédures de vote par procuration ou de vote par courrier introduites dans les lois électorales de plusieurs juridictions canadiennes et étrangères.

Au Canada, seules les provinces de Colombie-Britannique, Terre-Neuve et Québec ne prévoient aucun mécanisme particulier pour favoriser l'exercice du vote des absents ou des personnes à mobilité réduite. L'Ontario, la Nouvelle-Écosse, l'Ile-du-Prince-Édouard et le fédéral (dans l'état actuel du droit) permettent à certaines sinon à toutes ces personnes de voter par procuration. Les provinces de l'ouest (Alberta, Saskatchewan et Manitoba) et le Nouveau-Brunswick ont introduit quant à elles dans leur législation électorale, le vote par courrier.

Lors d'une rencontre avec le DGE de l'Ontario, ce dernier nous confirmait que le vote par procuration existe depuis longtemps dans cette province et ne pose pas de problème particulier d'application ni aux électeurs, ni aux partis politiques, ni au personnel électoral.

Le projet de loi C-79, actuellement devant la Chambre des communes, propose des modifications importantes à la Loi électorale du Canada au chapitre du vote par procuration. Ces propositions s'inscrivent directement dans la préoccupation du fédéral d'extirper de sa loi électorale toutes les sources de conflits possibles non seulement avec la lettre mais même avec l'esprit de la Charte des droits de la personne. Si elles devaient être adoptées telles quelles, ces modifications auraient pour effet de faire de la loi fédérale de loin la plus généreuse et la plus souple tant au niveau de la clientèle admissible qu'au niveau des conditions d'exercice du vote par procuration.

En effet, **tout électeur** qui a des motifs de croire qu'il ne pourra voter le jour du scrutin, ou les jours de vote par anticipation ou dans le bureau du directeur du scrutin, pourrait nommer un autre électeur pour voter à sa place, en autant que ce dernier est inscrit sur une liste électorale de la même **circonscription** (et non plus de la même section de vote comme c'est le cas présentement). Les exigences concernant le certificat de procuration sont en outre assouplies, particulièrement dans les régions rurales. Pour protéger l'intégrité du système électoral contre les abus possibles, une nouvelle infraction est introduite dans la loi, soit la **sollicitation** de procuration auprès d'un électeur.

Au Québec, l'absence complète de dispositions relatives au vote par procuration ou au vote par courrier commence à être dénoncée comme source d'une brèche importante dans la reconnaissance concrète du droit fondamental de vote. Dans un mémoire soumis en février 1987, la Commission des droits de la personne recommandait que le vote par procuration soit introduit dans la Loi électorale et que les personnes atteintes de maladie ou d'incapacité physique puissent s'en prévaloir.

Le 15 septembre 1987, monsieur Jean-Pierre Bélisle, député de Mille-Iles, rendait public un document intitulé "Le droit de vote pour tous: un besoin fondamental à combler", dans lequel il évaluait à près de 400 000 les électeurs québécois qui n'avaient pu exercer leur droit de vote aux dernières élections en raison de leur handicap ou de leurs obligations professionnelles ou personnelles. Le document suggérait que l'introduction dans la législation québécoise du vote par procuration apporterait une solution sinon parfaite du moins adéquate au problème identifié. L'accueil du document semble avoir été assez favorable si l'on se fie aux appuis reçus officiellement, soit ceux de la Confédération des organismes provinciaux de personnes handicapées du Québec, la Fédération de l'Âge d'or du Québec, la Golden Age Association et l'Association des agents de voyages du Québec. Invité par les journalistes à commenter le document, le DGE disait pour sa part que l'idée de faire voter par procuration les malades et les absents lui souriait (La Presse, 21 septembre 1987). Il rappelait que cette proposition avait déjà été rejetée en 1979 par crainte de la fraude à laquelle elle pourrait donner ouverture, ajoutant que depuis les dernières décennies "la situation électorale du Québec s'est considérablement assainie".

Le Directeur général des élections du Canada croit pour sa part que le vote par procuration comporte peut-être des dangers de fraude supplémentaires, mais l'expérience de plus de quinze ans de pratique aux

élections fédérales, bien que dans des conditions plus restrictives que celles qui prévaudront désormais si le projet de loi C-79 est adopté à ce chapitre, ne lui permet pas de conclure à l'existence d'une utilisation frauduleuse généralisée du vote par procuration. Le risque est là mais plus théorique que réel. La fraude électorale, lorsqu'elle existe, serait davantage liée à un comportement social et à l'échelle des valeurs d'une société qu'à la nature des mécanismes de votation disponibles. Si certains mécanismes peuvent néanmoins comporter plus de risques, le DGE du Canada considère que le vote par courrier est certes pire à cet égard que le vote par procuration, et ce de l'aveu même des politiciens.

Solutions possibles

Pour favoriser le plus large exercice possible du droit de vote, il semble acquis qu'il soit essentiel d'assouplir et de diversifier les conditions qui le régissent en tenant compte des besoins particuliers de certaines catégories d'électeurs. Les catégories qui semblent actuellement les plus pénalisées par les règles d'exercice du droit de vote sont certes les personnes pour lesquelles le déplacement vers un bureau de scrutin à un jour fixe est sinon impossible du moins très difficile en raison notamment de leur âge, de leur état de santé ou de leur handicap. À ces électeurs, s'ajoutent enfin tous les absents, quelle que soit par ailleurs la raison ou la durée de leur absence.

Dans le contexte nouveau de la Charte canadienne, il devient plus que jamais impérieux de s'assurer que les exigences de la Loi électorale, notamment quant aux conditions d'exercice du droit de vote, sont raisonnables et se justifient dans le cadre d'une société libre et démocratique.

L'assouplissement des conditions d'admissibilité au vote par anticipation, l'établissement de bureaux de vote itinérants dans les centres hospitaliers ou les centres d'accueil, l'élargissement de la notion d'endroit public, l'introduction du vote dans le bureau du directeur du scrutin pendant une grande partie de la période électorale sont autant de mesures (discutées ailleurs dans ce document) susceptibles de faciliter l'exercice du droit de vote pour bon nombre d'électeurs.

Ces mesures ne suffisent cependant pas pour combler les besoins spécifiques de certaines catégories d'électeurs, notamment des personnes à mobilité réduite et des absents. Si les personnes à mobilité réduite qui vivent en centres hospitaliers ou en centres d'accueil peuvent bénéficier de l'établissement de bureaux de scrutin itinérants dans ces institutions, il pourrait être jugé discriminatoire de ne pas introduire de mécanismes favorisant l'exercice du droit de vote pour celles qui vivent à la maison ou dans de petites institutions privées. De même, si l'on décidait de permettre aux Québécois vivant hors Québec d'exercer leur droit de vote, comment justifier qu'on ne fasse pas de même pour les Québécois absents de leur domicile pour une courte durée?

Deux mécanismes de votation nous semblent présenter une solution adéquate à ce problème: le vote par procuration et le vote par courrier. Les autres juridictions canadiennes se partagent d'ailleurs également entre ces deux approches.

Le vote par procuration a certes le grand désavantage de priver l'électeur de l'exercice personnel et secret de son vote. L'électeur n'a d'autre choix que de faire confiance en son mandataire. Cette approche ne saura probablement pas plaire à tous ceux susceptibles de s'en prévaloir, mais il faut peut-être au moins donner à l'électeur la possibilité de choisir ce qui lui convient le mieux. Il est en effet difficile d'évaluer jusqu'à quel point le comportement électoral québécois peut s'accomoder d'une telle procédure. Aux élections fédérales, où le vote par procuration est ouvert à certaines catégories d'électeurs depuis 1970, il semble que les électeurs québécois aient été les moins grands utilisateurs de cette procédure. Par ailleurs, le vote par procuration, assorti de contrôles adéquats, ne serait pas en soi une source importante de fraude électorale. L'exigence d'un certificat de procuration, la restriction à une seule procuration par mandataire et l'interdiction de solliciter de quelque façon une procuration sont autant de garanties contre les abus possibles.

Une consultation avec le Bureau du DGE de l'Ontario, où le vote par procuration se pratique, nous a confirmé que la procédure utilisée est fort simple tant pour l'électeur que pour le personnel électoral et qu'elle n'est pas une source de manoeuvre électorale frauduleuse. L'électeur qui désire se prévaloir du vote par procuration doit remplir un formulaire de demande d'autorisation qui contient essentiellement le rappel des qualités requises pour être électeur, le rappel des pénalités encourrues en cas d'abus ou de fraude et enfin une déclaration assermentée de l'électeur nommant un mandataire qui doit être signée en présence d'un témoin. Une fois cette demande complétée, l'électeur-mandataire doit à son tour présenter le formulaire complété au directeur du scrutin pour recevoir un certificat de vote: à cette fin, il doit lui aussi faire une déclaration assermentée en présence du directeur du scrutin. La loi ontarienne autorise par ailleurs un mandataire à agir au nom de deux électeurs, s'il est muni des certificats de procuration appropriés.

Pour faciliter l'exercice du vote des électeurs absents ou à mobilité réduite, certaines juridictions ont plutôt opté pour le vote par courrier. S'il a l'avantage de préserver le secret et l'intimité du vote, le vote par courrier semble beaucoup plus difficile à contrôler, implique une procédure relativement complexe pour l'électeur (multiples enveloppes et formulaires) et exige la mise en place d'un système plus lourd. En outre, la qualité d'un tel système ne peut être assurée pleinement par le Bureau du DGE puisqu'un intervenant extérieur, soit le service postal, y joue un rôle-clé.

Au-delà de la formule, il faut d'abord se demander si la démocratie québécoise n'a pas à prendre certains risques et à payer certains coûts supplémentaires pour atteindre un niveau supérieur dans son application

concrète. Si oui, la formule à retenir devrait être celle qui semble la plus adéquate et la plus appropriée aux électeurs visés bien sûr mais aussi aux responsables de l'administration du système électoral et aux partis politiques.

Dans ce contexte, les solutions possibles sont essentiellement les suivantes:

1) introdution du vote par procuration:

2) introduction du vote par courrier:

3) maintien du statu quo.

Sujet #25: Localisation des bureaux de vote (art. 219)

État de la situation

On se souviendra de la controverse soulevée, lors des élections générales de 1985, autour de la question de la localisation des bureaux de vote dans des "endroits publics". Selon l'interprétation alors donnée par le DGE, la loi ne l'autorisait pas à consacrer les résidences pour personnes âgées (autres que des centres d'accueil au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux) comme un endroit public où on pouvait établir un ou des bureaux de vote. Cette interprétation avait eu comme effet concret de ne pas permettre l'établissement de bureaux de vote dans des résidences privées pour personnes âgées où il y en avait pourtant eus lors de scrutins précédents.

Cette controverse a donné lieu notamment à un échange d'opinions juridiques sur l'interprétation des articles 219 et 220, entre le conseiller juridique du PLQ et le contentieux du DGE. Le DGE avait finalement fait publier un communiqué dans lequel il disait déplorer la situation où la formulation claire de la loi le plaçait, sans lui accorder aucune marge de manoeuvre pour y remédier.

Le problème fut soulevé par la suite lors de l'étude des crédits du DGE par la commission des Institutions, en mai 1986. Tous semblaient alors d'accord, tant le DGE que les députés des deux formations politiques, pour dire qu'il fallait favoriser l'exercice du vote des personnes âgées et qu'il fallait modifier le libellé de l'article 219 au besoin, si une interprétation large et favorable à cette approche n'était pas possible avec le libellé actuel.

Solutions possibles

Dans son opinion juridique, le conseiller juridique du PLQ suggérait de prendre modèle sur les dispositions contenues dans la Loi sur les cités et villes qui utilisaient les termes "local spacieux" et "bâtiment d'un accès facile" pour décrire le lieu d'établissement des bureaux de vote.

Dans la nouvelle Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, qui remplace entre autres les dispositions pertinentes de la Loi sur les cités et villes, la formulation retenue est la suivante:

> "Le bureau de vote doit être situé dans un local spacieux et facilement accessible au public" (art. 188)

Cette formulation est certes plus large que l'expression "endroit public" prise dans son sens le plus strict. Cependant, il n'est pas certain qu'elle dissipe toute possibilité d'ambiguité, si l'on en juge par certains passages de l'opinion juridique et du communiqué émanant du Bureau du DGE. En effet, un des arguments développés était à l'effet que les résidences pour personnes âgées n'étaient pas des "endroits publics" puisqu'elles ne pouvaient être considérées comme généralement "accessibles au public". Il y a donc pour le DGE adéquation entre les expressions "endroit public" et "endroit accessible au public". Si l'on veut donner à cette dernière expression le sens de facilement accessible, il faudrait alors peut-être utiliser l'expression "facile d'accès", que l'on retrouve d'ailleurs dans la loi électorale fédérale.

Si l'on veut faciliter l'expression du droit de vote des personnes âgées ou à mobilité restreinte par l'établissement de bureaux de vote dans des institutions ou complexes immobiliers privés, on peut donc ou bien adopter une formulation plus large de type "local facile d'accès", ou bien prévoir spécifiquement la possibilité pour le directeur du scrutin d'établir un bureau de vote dans une telle institution ou dans un tel complexe immobilier privé.

Une autre approche peut permettre d'atteindre le même objectif: elle nous est suggérée par les nouvelles dispositions introduites dans le projet de loi C-79 déposé en juin dernier à la Chambre des communes. Il y est prévu qu'une section de vote peut être constituée de plusieurs institutions où résident des personnes âgées ou frappées d'incapacité, même si une certaine distance sépare ces institutions. Dans une section de vote ainsi créée, le directeur du scrutin, avec l'approbation préalable du DGE, peut établir un bureau de scrutin mobile situé successivement dans chacune ou certaines de ces institutions. Cette nouveauté, proposée par le fédéral, se veut une mesure d'assouplissement des règles d'exercice du droit de vote qui ne tiennent souvent pas compte des besoins particuliers des personnes âgées ou des personnes handicapées. Cette solution nous semble cependant compromettre d'une certaine façon le secret du vote puisque la section de vote ainsi créée ne regroupe que les personnes âgées d'une ou de quelques institutions bien spécifiques, permettant d'identifier facilement l'allégeance politique de ce groupe.

Pour faciliter le vote des personnes âgées ou handicapées dans un bureau de scrutin donné, certaines provinces, notamment le Manitoba et l'Ontario, autorisent spécifiquement le personnel électoral à déplacer l'urne, y compris à l'amener au besoin à l'extérieur du bureau de scrutin (par exemple sur le terrain de stationnement ou sur le bord de la rue pour permettre à l'électeur de voter dans une voiture).

La question de la localisation des bureaux de vote, abordée dans la perspective de faciliter l'exercice du vote des personnes âgées ou à mobilité réduite, donne ouverture aux possibilités suivantes:

1) modifier l'expression "endroit public" pour signifier clairement que les bureaux de scrutin doivent essentiellement être situés dans des endroits faciles d'accès;

2) autoriser spécifiquement l'établissement de bureaux de scrutin dans des établissements privés:

3) prévoir la possibilité de créer une section de vote à partir d'un regroupement d'établissements pour personnes âgées ou à mobilité réduite et y organiser un vote itinérant:

4) prévoir la possibilité pour le personnel électoral de déplacer l'urne pour faciliter le vote d'un électeur âgé ou handicapé:

5) maintenir le statu quo.

Sujet #26: Usage gratuit des cégeps et universités (art. 220)

État de la situation

L'article 220 oblige les municipalités, les commissions scolaires et les établissements constitués en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux à permettre l'usage gratuit de leurs locaux pour l'établissement de bureaux de vote.

Les cégeps et les universités ne sont pas visés par cet article. L'adjoint au DGE faisait valoir qu'il serait opportun de les ajouter à la liste des institutions mentionnées à l'article 220, puisque l'État les subventionne et puisque de plus en plus de bureaux de vote y sont établis. L'avantage des cégeps et des universités vient de ce qu'ils sont souvent logés dans des édifices plus récents, plus grands, offrant ainsi un meilleur accès et un meilleur service à l'électeur.

Solutions possibles

Une consultation informelle auprès du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science fait valoir un certain nombre d'arguments à l'encontre de la proposition du DGE.

Dans un premier temps, on se demande si cette recommandation vise à solutionner un problème réel, si oui lequel et de quelle ampleur, ou s'il s'agit seulement d'une recommandation de nature préventive. Il semble en effet que par le passé les cégeps et les universités ont toujours pu conclure des ententes bona fide avec le DGE ou les directeurs du scrutin, concernant l'utilisation de leurs locaux. L'adjoint au DGE confirmait pour sa part l'absence de litige réel autour de cette question.

Les fonctionnaires du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, en l'absence de démonstration de l'existence d'un problème réel et important, suggèrent de maintenir l'article 220 dans son état actuel. Il leur semble en effet peu souhaitable que les cégeps soient systématiquement requis, provoquant ainsi souvent un congé scolaire peu souhaitable. En effet, le régime pédagogique du collégial comporte moins de marge de manoeuvre que celui des niveaux primaire et secondaire. Par ailleurs, si le cégep constitue le seul endroit adéquat pour l'établissement de bureaux de scrutin, des ententes à l'amiable demeurent toujours possibles.

Quant au cas des universités, il s'agit ici de corporations privées et non pas d'organismes publics. Il pourrait dès lors être difficile à justifier que l'État impose à une catégorie bien précise de corporations privées l'obligation de prêter gratuitement leurs locaux pour des fins électorales. Ici encore, des ententes à l'amiable sont toujours possibles et préférables à des obligations légales.

Face à la question de l'usage gratuit des locaux des cégeps et universités, les positions sont donc les suivantes:

1) maintenir le statu quo, favorisant ainsi les ententes à l'amiable qui ont toujours existé;

2) inclure les cégeps et/ou les universités dans la liste des établissements qui sont tenus de permettre l'usage gratuit de leurs locaux pour la tenue d'une élection.

Sujet #27: Congé dans les écoles

État de la situation

En vertu de l'article 221, le jour de scrutin est congé dans **toute** école d'une commission scolaire, tant pour les élèves que pour les employés. Cette disposition pose des problèmes tant au niveau des employés qu'au niveau des élèves.

Des représentations ont en effet été acheminées, tant au ministre de l'Éducation qu'au ministre délégué à la Réforme électorale, par des commissions scolaires pour faire valoir l'inéquité qui découlait de l'application de cet article à l'égard des employés des centres administratifs du réseau scolaire et à l'égard de tous les autres travailleurs québécois. En effet, seuls les employés des écoles des commissions scolaires ont congé toute la journée du scrutin, que l'école où ils travaillent soit utilisée ou non pour le scrutin. Des problèmes concrets se posent alors quant au maintien ou non du salaire de ces employés en congé, puisque les conventions collectives ne comptent pas ce congé parmi les congés payés prévus. En outre, comme les employés des centres administratifs (qui ne sont pas en congé) sont dans la plupart des cas représentés par les mêmes syndicats, on peut s'attendre à des demandes syndicales d'élargissement du congé électoral à diverses catégories de personnel pour lesquelles cela n'est guère justifiable, si ce n'est au nom de l'équité.

Des représentations ont aussi été faites par des comités de parents qui protestent contre l'application de l'article 221, cette fois au nom des élèves. Il leur apparaît en effet injustifié de faire perdre une ou quelques journées (si on ajoutait celles du vote par anticipation) d'école à tous les enfants des niveaux primaire et secondaire, que leur école soit ou non utilisée et que son utilisation, le cas échéant, ait ou non des conséquences concrètes et importantes sur le déroulement normal des activités pédagogiques. Quant aux étudiants qui sont électeurs, le deuxième paragraphe de l'article 221 leur accorde déjà un congé pour voter, ce qui ne fait l'objet d'aucune contestation.

Le DGE pour sa part suggérait, dans sa liste de sujets de révision de la Loi électorale transmise au ministre délégué à la Réforme électorale en juillet 1987, que les jours de vote par anticipation soient déclarés jours de congé dans les écoles utilisées comme bureaux de vote par anticipation (sujet 32). Il ne spécifiait cependant pas si un tel congé serait applicable aux élèves seulement ou aux élèves et employés, comme dans le cas du jour de scrutin ordinaire.

Solutions possibles

À la lumière des arguments exposés par les principaux intéressés et soutenus par le ministre de l'Éducation, il serait peut-être plus équitable et plus réaliste de ne pas considérer les employés des écoles des commissions scolaires comme un groupe privilégié de travailleurs et de ne leur accorder que le congé statutaire de quatre (4) heures pour aller voter, que leur école soit utilisée ou non aux fins de l'élection.

Quant au congé des élèves des écoles primaires et secondaires, il n'est peut-être pas justifié de leur accorder un congé automatique le jour du scrutin. Par ailleurs, il est certain que pour des raisons de commodité ou de sécurité, il peut s'avérer préférable de fermer certaines des écoles qui sont utilisées aux fins de l'élection. La décision de fermer ou non une école utilisée pour le scrutin pourrait ainsi être laissée à la discrétion de la direction de l'école concernée. Cette décision devrait alors être fondée sur l'évaluation de la situation particulière de chaque école, notamment en regard des aménagements architecturaux et des besoins de sécurité. Cette décision devrait d'ailleurs être prise dès que le directeur du scrutin requiert l'école pour établir un bureau de scrutin, de sorte que les parents et les enfants puissent en être adéquatement informés.

Par ailleurs, l'hypothèse envisagée plus haut, peut paraître pour certains, et particulièrement pour les parents, être une source de confusion. En effet, selon cette approche certains enfants auront congé alors que d'autres devront aller à l'école même si celle-ci est peut-être utilisée pour les fins de l'élection, d'où confusion possible et difficulté de planifier et d'organiser la garde des enfants.

La question du congé dans les écoles peut donner lieu à l'une ou l'autre des solutions suivantes:

1) maintien du statu quo, soit congé pour les élèves et pour les employés dans toutes les écoles;

2) suppression du congé pour les employés et octroi possible d'un congé pour les élèves, à la discrétion de la direction d'une école où est établi un bureau de scrutin;

3) suppression du congé pour les employés et octroi du congé pour tous les élèves, que leur école soit ou non utilisée;

4) application ou non de la formule retenue (soit une des trois hypothèses énoncées plus haut) au vote par anticipation.

Sujet #28: Vote de l'électeur non-inscrit

État de la situation

Au Québec, l'exercice du droit de vote est assujetti à la procédure obligatoire d'inscription sur la liste électorale. Ainsi, l'électeur dont le nom n'apparaît pas sur la liste électorale, parce qu'il a été empêché ou qu'il a omis de s'y faire inscrire dans les délais prescrits, ne peut en aucun cas exercer son droit de vote le jour du scrutin.

Sont ainsi privés de leur droit de vote un certain nombre d'électeurs négligents mais aussi des électeurs absents de leur domicile ou du Québec durant les quelques semaines précédant le jour du scrutin et enfin des électeurs victimes d'une erreur administrative quelconque qui a eu pour effet d'omettre leur nom sur la liste électorale. Lors de la dernière élection, par exemple, certains électeurs n'ont pu être inscrits sur la liste électorale, donc n'ont pu voter, à cause d'une erreur d'impression dans la date de la fin de la révision. S'étant fiés à la date erronée inscrite sur l'avis laissé à leur domicile, ils se présentèrent après la période officielle de révision et ne purent ainsi être inscrits sur la liste révisée. Certains de ces électeurs soumirent alors leur cas au Protecteur du citoyen, mais en vain, celui-ci ne pouvant les autoriser à exercer leur droit de vote ni forcer le DGE à remédier à la situation.

Il faut rappeler que la période de révision est relativement courte et surtout concentrée, puisqu'elle s'étend du mercredi de la troisième semaine au jeudi de la deuxième semaine avant le scrutin, soit du dix-neuvième (19e) au onzième (11e) jour précédant le scrutin.

Quelle que soit la cause de la non-inscription d'un électeur, il apparaît que la conséquence qu'elle entraîne est dramatique et peut-être même exorbitante eu égard à la faute, dans une démocratie représentative où le droit de vote est reconnu comme un droit fondamental. Cependant, les impératifs de protection de l'intégrité du système électoral commandent une certaine rigueur de contrôle de l'admissibilité et de l'identité de l'électeur. Les solutions qu'il faut dès lors envisager doivent concilier ces objectifs qui peuvent sembler contraires, soit l'assouplissement des formalités d'exercice du droit de vote d'une part et l'efficacité des mesures de contrôle d'autre part.

Solutions possibles

Certaines législations canadiennes apportent des éléments de solutions au problème du vote de l'électeur non-inscrit.

La loi ontarienne prévoit par exemple la possibilité pour l'électeur de s'inscrire au bureau du directeur du scrutin jusqu'à la veille du jour du scrutin. Une telle demande doit être faite en personne, ou par un proche parent: si le directeur du scrutin juge satisfaisante la preuve que lui fait l'électeur de son droit d'être inscrit et de voter, il lui décerne alors un certificat l'autorisant à voter dans sa section de vote le jour du scrutin. La loi accorde en outre la possibilité à l'électeur d'une section de vote rurale seulement de se faire inscrire le jour même du scrutin, au bureau de scrutin où il devrait normalement voter, à la condition qu'il prête serment et que son identité soit corroborée par un autre électeur de la même section de vote.

Lors d'une rencontre avec le Directeur général des élections d'Ontario, ce dernier nous faisait part de son intention de recommander au gouvernement d'introduire dans la loi la possibilité pour tout électeur de s'inscrire le jour même du scrutin. A cette fin, le personnel électoral de scrutin pourrait être augmenté d'une personne et le scrutateur et le secrétaire du scrutin se verraient confier les pouvoirs des réviseurs.

La Loi électorale du Manitoba est sans doute la plus généreuse à cet égard puisqu'elle autorise tout électeur non-inscrit à se faire inscrire et à voter le jour même du scrutin dans sa section de vote, à la seule condition qu'il puisse présenter une preuve d'identité.

Quant à la loi électorale fédérale, elle contient une disposition analogue à celle de l'Ontario en ce qui concerne l'électeur non-inscrit d'une section de vote rurale, soit l'inscription le jour même du scrutin en présence d'un témoin corroborant l'identité de l'électeur. Bien que cette disposition soit contestable sur le plan de la discrimination et bien que le DGE fédéral ait recommandé dans son Rapport statutaire de 1984 d'adopter un mécanisme pour accorder aux électeurs urbains non-inscrits des chances égales à celles déjà accordées aux électeurs ruraux, le projet de loi C-79 a maintenu la disposition antérieure considérant que son extension aux sections de vote urbaines constituerait une trop grande ouverture aux possibilités de fraude.

Le projet de loi C-79 a cependant introduit une amélioration importante en instituant une séance spéciale de révision le vendredi (3e jour) avant le jour du scrutin. Cette séance est réservée exclusivement aux demandes d'inscription faites en personne par l'électeur concerné et aux demandes écrites qui ont été acheminées au bureau du directeur du scrutin entre le 31e jour et le 3e jour précédant le scrutin. Les demandes de radiation ne peuvent quant à elles être considérées lors de cette séance spéciale de révision. Notons enfin qu'une disposition du projet de loi C-79 permet la présence au bureau de révision d'un représentant de chaque candidat, à titre d'observateur.

Une adaptation québécoise de la formule proposée au fédéral pourrait consister à désigner d'office le bureau du directeur du scrutin comme bureau de dépôt où les électeurs pourraient se présenter et faire une demande d'inscription en tout temps après la période de révision et ce, jusqu'au

vendredi précédant le scrutin. Ce vendredi précédant le scrutin, la commission de révision siégerait pour examiner les demandes d'inscription qui ont été ainsi déposées après la période de révision.

Cette formule présente une amélioration certaine à la situation actuelle, surtout si elle reçoit toute la publicité adéquate, sans mettre en péril le contrôle de l'intégrité du vote.

L'introduction de l'une ou l'autre formule d'inscription tardive nécessiterait des mesures particulières pour s'assurer d'une part que l'électeur concerné est informé à temps de la décision de la commission de révision et d'autre part que les listes électorales devant servir dans les bureaux de scrutin sont parfaitement à jour. La nécessité de mettre ainsi en place des mécanismes supplémentaires d'information et de mise à jour ne représente cependant pas un obstacle majeur à une telle amélioration.

S'il n'est pas jugé opportun d'introduire l'une ou l'autre des formules possibles d'inscription tardive, la loi québécoise devrait à tout le moins être modifiée pour permettre à l'électeur qui a été recensé et qui possède son reçu d'énumération d'être admis à voter même si son nom, par suite d'une erreur ou d'un oubli, n'apparaît pas sur la liste utilisée au bureau de scrutin. Cette proposition est contenue dans la deuxième liste de sujets de révision de la Loi électorale que le DGE acheminait en août 1987 au Secrétariat à la Réforme électorale (sujet 4).

Compte tenu de l'importance que revêt l'inscription sur la liste électorale et vu la conséquence désastreuse que son défaut entraîne pour l'électeur, il convient de faciliter au maximum la procédure d'inscription, tout en préservant la qualité et l'intégrité du système électoral. Dans cette perspective, l'une ou l'autre des solutions suivantes peut être envisagée:

1) inscription le jour même du scrutin, au bureau de scrutin, avec preuve d'identité, assermentation et témoin (solution ontarienne et fédérale pour les sections de vote rurales);

2) inscription en tout temps au bureau du directeur du scrutin (jusqu'à la veille de l'élection) et émission d'un certificat d'autorisation à l'endroit de l'électeur (solution ontarienne);

3) demande d'inscription, par écrit, au bureau du directeur du scrutin jusqu'au vendredi précédant le scrutin et tenue, ce vendredi, d'une commission de révision qui décide des demandes reçues et des demandes qui lui sont présentées le jour même en personne par des électeurs (solution proposée au fédéral dans le projet de loi C-79);

4) demande d'inscription en personne au bureau du directeur du scrutin, désigné bureau de dépôt, après la période de révision jusqu'au vendredi précédant le scrutin, et tenue ce vendredi d'une commission de révision qui décide des demandes ainsi déposées;

5) émission d'un certificat d'autorisation pour l'électeur qui a en main un reçu d'énumération mais dont le nom n'apparaît pas sur la liste (suggestion du DGE);

6) statu quo.
(La solution (5) vise un cas plus restreint et peut être retenue cumulativement avec l'une ou l'autre des quatre premières solutions).

Sujet #29: Rejet des bulletins non-initialés (art. 274)

État de la situation

En vertu du deuxième paragraphe de l'article 274, sont rejetés tous les bulletins de vote qui ne comportent pas les initiales du scrutateur. Bien que le pourcentage global de bulletins de vote rejetés ne s'élève qu'à 1.5% environ (élection de 1985) du vote exercé et malgré qu'il soit impossible de connaître la proportion des rejets attribuables à l'absence d'initiales du scrutateur, il nous apparaît opportun de remettre en question la pertinence de maintenir cette cause de rejet.

En effet, parmi les huit causes de rejet énumérées à l'article 274, six font référence à des actes posés par l'électeur lui-même qui peut avoir délibérément choisi d'annuler ainsi son vote. Quant aux deux autres motifs, ils réfèrent aux actes du scrutateur et visent à éviter toute fraude par l'utilisation de faux bulletins. Si la nécessité d'un tel contrôle n'est guère contestable, les moyens pour l'assurer ne doivent pas avoir pour effet d'annuler indûment des votes valides. Ainsi, l'absence d'initiales du scrutateur sur un bulletin de vote peut très bien être imputable à la négligence ou à une erreur du scrutateur: c'est pourtant l'électeur qui se voit alors pénalisé, et très lourdement, puisque son vote autrement parfaitement valide est annulé.

Solutions possibles

La responsabilité du scrutateur d'apposer ses initiales sur les bulletins de vote pourrait être encadrée différemment de façon à ne pas pénaliser injustement un électeur pour une erreur dont il n'est nullement responsable, tout en maintenant certains mécanismes de contrôle sur la légalité du vote.

Une première solution peut nous être fournie par les dispositions de la Loi électorale du Canada qui prévoient d'une part que le scrutateur appose ses initiales sur les bulletins de vote avant l'ouverture du bureau de scrutin, en présence du personnel électoral et des personnes autorisées à y être présentes, et d'autre part, que le scrutateur doit, au cours du dépouillement parapher un bulletin non initialé s'il est convaincu qu'il a lui-même fourni ce bulletin et qu'il s'agit d'une omission réelle (art. 38(2) à (4) et art. 51(8) et (9)).

Une deuxième solution consisterait à s'inspirer de l'article 234 de la nouvelle Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités

qui stipule que n'est pas rejeté un bulletin non-initialé lorsque les conditions suivantes sont remplies:

> " 1° le nombre de bulletins trouvés dans l'urne correspond à celui qui, d'après la liste électorale et d'après le registre du scrutin le cas échéant, y ont été déposés;
>
> 2° les bulletins trouvés dans l'urne qui ne comportent aucunes initiales (sic) sont, à leur face même, ceux qui ont été fournis par le scrutateur;
>
> 3° le scrutateur signe une déclaration écrite attestant sous son serment qu'il a omis par mégarde ou par oubli d'apposer ses initiales sur le nombre de bulletins qu'il précise.
>
> Le scrutateur appose alors, devant les personnes présentes, ses initiales à l'endos de tout bulletin qui ne les comporte pas et inscrit sur chacun, à la suite de ses initiales, une note indiquant qu'elles ont été apposées comme correction. Mention en est faite au registre du scrutin."

De manière à ne pas pénaliser injustement l'électeur pour une faute ou une erreur commise par un scrutateur, tout en préservant les contrôles nécessaires à l'intégrité du système électoral, la question du rejet des bulletins non-initialés peut être résolue ainsi:

1) en prenant le modèle fédéral, soit la pré-initialisation et la possibilité de parapher un bulletin non-initialé;

2) en prenant le modèle municipal québécois, soit la possibilité d'initialer après coup un bulletin, après vérification du nombre et assermentation du scrutateur;

3) en maintenant le statu quo tout en insistant sur la formation des scrutateurs.

Sujets #30 et 31: Responsabilités du représentant officiel (art. 321-324)

État de la situation

Dans l'état actuel de la loi, un représentant officiel n'a qu'à démissionner pour se soustraire à ses obligations, notamment celle ayant trait à la production de son rapport financier annuel. Si cette démission intervient en cours d'année, le successeur peut être placé dans une situation où il lui est impossible à la fin de l'année de préparer un rapport financier complet.

Et comme aucun document ne confirme que le représentant officiel a bel et bien accepté d'agir à ce titre, le DGE et les partis peuvent se voir privés de tout moyen de faire appliquer la loi.

Cette absence de confirmation de l'acceptation de la fonction du représentant officiel peut avoir des conséquences négatives non seulement pour le DGE ou pour les partis politiques mais éventuellement pour les représentants eux-mêmes. Il semble en effet qu'un représentant peut être désigné tel à son insu par un parti politique et ainsi devoir assumer les responsabilités légales qui en découlent.

Solutions possibles

Tant pour protéger les partis politiques que les représentants officiels eux-mêmes et pour permettre au DGE d'appliquer la loi, il serait opportun que la désignation écrite d'un représentant officiel soit accompagnée de la confirmation écrite de ce dernier de l'acceptation de sa fonction. La nouvelle Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités prévoit d'ailleurs une telle formalité à l'article 384, qui se lit comme suit:

> "Le chef désigne par écrit le représentant officiel du parti et, le cas échéant, tout délégué de celui-ci et l'agent officiel du parti.
>
> Le candidat indépendant, dans l'écrit qu'il dépose avec sa déclaration de candidature, désigne la personne qui est son représentant officiel et son agent officiel.
>
> L'écrit doit mentionner le consentement de la personne désignée et être contresigné par elle."

Par ailleurs, le représentant officiel démissionnaire devrait être expressément tenu de produire, auprès du chef du parti concerné, un rapport financier couvrant la période au cours de laquelle il a agi à ce titre. Pour permettre au DGE de prendre, en cas de contravention, les mesures appropriées, on pourrait prévoir que les partis politiques avisent le DGE de la production ou non du rapport financier partiel du représentant démissionnaire, dans un délai de soixante (60) jours par exemple.

Certaines précisions quant aux responsabilités du représentant officiel pourraient donc être introduites dans la loi, notamment:

1) la confirmation écrite par le représentant officiel de l'acceptation de sa fonction;

2) l'obligation pour le représentant officiel démissionnaire de produire un rapport financier pour la période au cours de laquelle il a agi à ce titre;

3) le chef du parti pourrait en outre être tenu d'aviser le DGE de la production ou non de ce rapport partiel par le représentant démissionnaire.

Sujet #32: Autorisation d'un parti politique (art. 325 - 328)

État de la situation

Les dispositions actuelles de la loi relatives à l'autorisation d'un parti politique ne sont guère exigeantes. L'émergence, à la veille de chaque scrutin, de partis voués à une existence très éphémère en témoigne éloquemment. On a même pu constater lors des dernières élections que certains groupuscules peuvent se constituer en parti politique pour profiter de la tribune qui leur est alors offerte pour faire passer leur message, sans respecter dans certains cas les règles fondamentales de la vie démocratique.

Il ne faut pas oublier que le statut de parti politique autorisé confère certains avantages non négligeables, notamment la réception des listes électorales, qui pourraient constituer en soi un incitatif pour certains à se constituer en parti politique.

Un parti qui s'engage à présenter des candidats dans au moins dix circonscriptions électorales lors des élections à venir et qui joint à sa demande d'autorisation les signatures d'appui d'au moins six cents (600) électeurs répartis dans au moins dix (10) circonscriptions différentes est ainsi autorisé, en vertu des articles 325 et 328.

Notons enfin que rien dans la loi ne limite le moment où une demande d'autorisation peut être faite, ce qui explique que des partis peuvent naître en pleine période électorale et mourir presqu'aussitôt.

Lors des dernières élections générales par exemple, douze partis politiques se sont vus retirer leur autorisation parce qu'ils n'avaient pas présenté des candidats dans au moins dix circonscriptions. Entre le moment où ils ont obtenu cette autorisation et le moment où ils l'ont perdue, ces partis ont pu néanmoins profiter de tous les avantages de participer à une campagne électorale, notamment quant à l'obtention des listes électorales.

Tel que mentionné précédemment, les conditions d'autorisation d'un parti politique ne sont guère exigeantes au Québec, notamment en regard des exigences imposées en Ontario ou au fédéral.

En Ontario, un parti politique peut être autorisé en période électorale à la condition qu'il présente des candidats dans au moins 50 p. 100 des circonscriptions électorales. En dehors des périodes électorales, un parti ne sera autorisé que si sa demande est accompagnée des nom, adresse et signature d'au moins 10 000 électeurs qui déclarent parrainer l'inscription de ce parti.

Au fédéral, le projet de loi C-79 contient des dispositions visant à renforcer les exigences d'autorisation d'un parti politique. À la signature des cent (100) électeurs membres du parti et à l'obligation de présenter des candidats dans au moins cinquante (50) circonscriptions, on ajoute en effet l'obligation de joindre à la demande la signature d'appui d'au moins 10 000 électeurs. Le parti politique qui demande une autorisation devra en outre désormais déposer avec sa demande une copie de la constitution et du règlement interne du parti, pour permettre éventuellement certains contrôles de conformité notamment lors des demandes de modifications d'un parti politique (changement de chef par exemple). Si la demande d'autorisation est déposée plus de soixante (60) jours avant l'émission d'un décret électoral, celle-ci prendra effet le lendemain du jour où le parti en question aura présenté les 50 candidats requis lors de cette élection. Si par ailleurs, la demande est déposée entre le soixantième jour avant l'émission d'un décret et le jour du scrutin fixé par ce décret, l'autorisation ne prendra effet que le lendemain du jour où le parti aura présenté cinquante (50) candidats à la prochaine élection.

Cet état de la situation nous conduit à envisager l'opportunité de réviser les règles gouvernant l'autorisation des partis politiques au Québec.

Solutions possibles

Le problème soulevé ici en est un qui met en évidence la difficulté de réconcilier le respect des droits et libertés garantis par les chartes, notamment le droit d'association et la liberté d'expression, et les exigences de contrôle visant à assurer l'intégrité de notre système démocratique.

Le renforcement des conditions d'autorisation d'un parti politique ne doit pas être tel que les libertés d'expression et d'association puissent être considérées indûment restreintes. Par ailleurs, l'intégrité du processus électoral constitue une condition essentielle au maintien de notre société libre et démocratique.

L'émergence, à la toute veille des scrutins, de partis politiques "peu sérieux", qui ne respectent pas les règles du jeu tout en profitant des avantages du système, peut remettre en cause la crédibilité sinon l'intégrité même de notre système électoral. Il apparaît dès lors qu'un certain renforcement des exigences d'autorisation d'un parti politique est justifiable au sens de la Charte canadienne.

Trois approches nous semblent offrir des solutions possibles.

La première approche se situe au niveau des conditions mêmes exigées pour l'autorisation d'un parti politique. Ces conditions pourraient être augmentées, soit en termes du nombre de candidats qu'un parti doit présenter

pour avoir ou garder son autorisation, soit en termes du nombre d'électeurs devant signifier leur appui au nouveau parti politique, soit les deux à la fois. Dans le même esprit, on pourrait même envisager une formule quelconque de dépôt (comme pour les candidats) remboursable si certaines conditions sont remplies. On peut se demander cependant si une telle approche suffit à elle seule à assurer l'atteinte de l'objectif poursuivi. D'autre part, des exigences trop lourdes pourraient peut-être être jugées en conflit avec l'esprit sinon la lettre des chartes des droits.

La seconde approche, qui n'est pas exclusive de la première, aborde la solution sous l'angle de la réglementation du moment où une demande d'autorisation peut être faite et/ou du moment de l'entrée en vigueur d'une telle autorisation. On pourrait ainsi envisager refuser toute demande d'autorisation présentée après la prise du décret électoral, de façon à éviter la prolifération subite de partis politiques éphémères à la veille d'une élection. On pourrait en outre retarder la prise d'effet de l'autorisation d'un nouveau parti politique, un peu à l'instar du fédéral, pour s'assurer que la condition relative au nombre minimum de candidatures officielles est remplie. Il faut éviter cependant que l'imprévisibilité de la date des élections, propre à notre système, n'ait pour effet de priver indûment un parti politique de préparer son entrée dans l'arène politique. Dans ce sens, la disposition fédérale qui retarde à l'élection suivante l'autorisation d'un parti qui a déposé sa demande moins de soixante (60) jours avant le déclenchement d'une élection, est peut-être un peu trop restrictive.

La troisième approche, davantage dissuasive et indirecte, se situe au niveau d'un contrôle a posteriori par le renforcement des pénalités afférentes au non-respect de certaines obligations imposées aux partis politiques, notamment au chapitre des rapports de dépenses électorales et des rapports financiers annuels. L'efficacité d'une telle approche est directement reliée à l'importance des sanctions envisagées et surtout à leur application concrète, ce qui implique un contrôle rigoureux.

La solution idéale ne découle peut-être pas de façon exclusive de l'une ou l'autre des approches suggérées; il faut peut-être davantage la chercher dans un amalgame plus sophistiqué qui puise ses éléments dans chacune de ces approches. Une chose est cependant certaine, la solution idéale doit se situer le plus près possible du point d'équilibre entre la liberté d'expression et d'association et le contrôle du système électoral.

Si l'on retient l'objectif de s'assurer le plus possible du sérieux des groupes qui se constituent en parti politique, on peut envisager l'une ou l'autre, ou un cumul, des hypothèses suivantes:

1) augmenter le nombre minimum de candidats qu'un parti s'engage à présenter à une élection pour obtenir ou maintenir son autorisation;

2) augmenter le nombre des signatures d'appui exigé pour obtenir une autorisation;

3) introduire une quelconque forme de dépôt obligatoire:

4) interdire la présentation d'une demande d'autorisation entre la prise du décret électoral et la tenue de l'élection:

5) retarder la prise d'effet d'une autorisation jusqu'à ce que l'exigence du nombre requis de candidats soit remplie:

6) renforcer les pénalités rattachées au non respect, par les partis politiques, des exigences de la loi:

7) maintenir le statu quo, remettant ainsi entre les mains de l'électorat la crédibilité du système électoral.

Sujet #33: Dénomination des partis politiques

État de la situation

On a vu que les conditions actuelles d'autorisation d'un parti politique permettent sinon favorisent l'émergence de partis politiques plus ou moins sérieux et dont l'existence ne dépasse souvent pas la durée d'une campagne électorale. La dénomination que certains de ces partis politiques se donne contribue parfois à mettre en doute le caractère sérieux de leur implication dans la vie politique.

En vertu des dispositions actuelles de la loi, le DGE n'a d'autre autorité sur la dénomination des partis qu'il autorise que celle de devoir refuser une dénomination comportant l'expression "indépendant" ou susceptible d'amener les électeurs à se méprendre sur le parti auquel ils destinent leur contribution (art. 328).

L'utilisation de dénomination "farfelues" porte-t-elle à ce point atteinte à la crédibilité de notre système électoral qu'il faille envisager un quelconque contrôle à ce titre? Ou au contraire peut-on craindre qu'un tel contrôle porte davantage atteinte à la démocratie que la situation que l'on vise à corriger?

Solutions possibles

Si l'on estime à ce point importants les torts causés à la crédibilité de notre système électoral par les appellations farfelues des partis politiques et que l'on envisage leur contrôle, alors il faut résoudre un nouveau problème: qui, et surtout sur quelle base, pourra juger de l'admissibilité ou non d'une dénomination. La personne responsable de porter un tel jugement, le DGE fort probablement en l'occurrence, serait placée dans une position quasi intenable d'apprécier, au-delà de ses valeurs personnelles, l'état de l'échelle sociale des valeurs.

Comment par ailleurs répondre aux allégations, qui ne tarderaient certes pas à venir advenant l'introduction d'un contrôle à ce niveau, voulant que la liberté d'expression soit ainsi directement attaquée d'une façon injustifiable.

La balance des inconvénients n'indiquent-t-elle pas que le meilleur contrôle qu'on puisse envisager à ce chapitre reste encore celui que l'ensemble de la population exerce par son comportement électoral?

Face aux dénominations parfois surprenantes, sinon farfelues, que se donnent certains partis politiques, on peut:

1) envisager un contrôle, forcément discrétionnaire, du DGE;

2) maintenir le statu quo, laissant ainsi au jugement de l'électorat le soin de ce contrôle.

Sujet #34: Démission d'un chef de parti (art. 337)

État de la situation

Lorsqu'un chef de parti démissionne, il doit en aviser sans délai le DGE, en vertu de l'article 337. Aucune disposition ne vient cependant préciser qui assume les différentes responsabilités dévolues par la loi au chef du parti pendant la période de vacance à ce poste. Compte tenu que plusieurs dispositions de la Loi électorale impliquent directement le chef d'un parti politique et compte tenu que la loi n'oblige pas, et ne doit pas obliger, un parti politique à se désigner un nouveau chef dans un délai donné, la loi peut devenir impossible d'application, du moins à certains égards, et ce pour un temps indéterminé.

Parmi les dispositions qui impliquent directement le chef de parti, plusieurs concernent l'approbation écrite que celui-ci doit donner au représentant officiel pour poser certains actes: nomination de délégués (art. 321), nomination ou remplacement du vérificateur (art. 384 et 386), nomination d'adjoints (art. 410). D'autres dispositions identifient le chef du parti comme le seul autorisé à poser certains actes, tels une demande d'autorisation ou de retrait d'autorisation d'une instance (art. 329 et 344), une demande de correction d'erreur dans un rapport (art. 445).

Solutions possibles

S'il importe, tant pour permettre l'application de la loi que pour protéger les partis politiques contre toute usurpation d'autorité, de clarifer la situation créée par la démission d'un chef de parti, il importe par ailleurs que la solution retenue ne constitue pas une ingérence indue dans la vie interne des partis politiques.

Une disposition qui obligerait les partis à procéder, dans un délai déterminé, à la nomination d'un nouveau chef pourrait ainsi constituer une atteinte à l'autonomie des partis politiques. Le législateur n'a pas à imposer une règle uniforme à ce chapitre essentiel de la constitution d'un parti politique.

Par ailleurs, on peut envisager introduire dans la loi une disposition prévoyant la désignation d'un "chef intérimaire" et ce, pour les fins d'application de la Loi électorale seulement. Dans un tel cas, la disposition ne devrait-elle pas en outre couvrir tous les cas de vacance (décès, incapacité) et non seulement celui créé par la démission d'un chef de parti?

Selon l'évaluation de l'importance des problèmes d'application de la loi causés par la démission d'un chef de parti, on peut donc opter pour l'une ou l'autre des solutions suivantes:

1) maintenir le statu quo:

2) obliger les partis à se désigner, dans un délai donné, un chef intérimaire pour les fins d'application de la Loi électorale seulement.

Sujet #35: Rapport financier de fermeture (art. 344)

État de la situation

Dans les différents cas de retrait d'autorisation d'un parti politique, un rapport financier de fermeture doit être présenté au DGE, pour la période écoulée entre la date d'autorisation ou le 31 décembre précédent et la date du retrait d'autorisation, et ce en vertu des articles 344 et suivants de la loi.

Aucun de ces articles ne mentionne par ailleurs spécifiquement à qui incombe la responsabilité de présenter un tel rapport financier de fermeture. Par analogie avec les dispositions concernant les rapports financiers annuels, le représentant officiel est sans doute responsable de remplir cette obligation.

Compte tenu du contexte de désorganisation qui prévaut la plupart du temps lors d'un retrait d'autorisation, particulièrement lorsque ce dernier n'est pas volontaire mais imposé par le DGE, les articles relatifs à la production d'un rapport financier de fermeture semblent difficiles d'application.

Solutions possibles

La solution proposée par le bureau du DGE à ce problème consisterait à préciser clairement dans la loi que c'est le dernier représentant officiel inscrit au registre des partis politiques qui est tenu de produire le rapport financier de fermeture et qu'à défaut de retracer ce représentant, c'est le dernier chef du parti inscrit au registre qui en est responsable. Une telle disposition permettrait au DGE de faire appliquer la loi et irait, croyons-nous, dans le sens souhaité d'une "responsabilisation" plus grande des partis politiques et de leurs représentants.

Sujet #36: Statut du candidat officiel suite au retrait d'autorisation

État de la situation

Le DGE est tenu, en vertu de l'article 345, de retirer l'autorisation d'un parti politique qui ne présente pas le nombre minimum requis de candidats officiels (soit 10) lors d'une élection générale. Un tel retrait a forcément lieu pendant la campagne électorale. Cette situation a été vécue notamment lors des dernières élections générales, alors que le Parti des travailleurs perdait son autorisation, bien que certains candidats aient déjà été officiellement présentés au nom de ce parti.

Le problème qui se pose alors est celui du statut des candidats officiels de ce parti, qui sont déjà engagés dans la campagne électorale et qui ont déjà probablement fait des dépenses électorales. En 1985, les candidats placés dans une telle situation ont été reconnus candidats indépendants autorisés la journée même où le parti pour lequel ils se présentaient a perdu son autorisation. De cette façon, il y a eu continuité (ou roulement) dans les dépenses effectuées par ces candidats.

Solutions possibles

À moins que les candidats ne retirent leur candidature selon la procédure prévue aux articles 187 et suivants, ils devraient pouvoir poursuivre la campagne électorale avec un statut de candidat indépendant.

Doit-on cependant exiger de ce nouveau candidat indépendant qu'il présente une demande d'autorisation à ce titre ou doit-on plutôt lui accorder automatiquement le statut de candidat indépendant autorisé?

Compte tenu que ce candidat a déjà un agent officiel et que ce dernier a probablement déjà engagé des dépenses électorales, la seconde solution apparaît plus adéquate. D'une part, l'article 330 prévoit déjà que l'agent officiel désigné par le candidat indépendant dans sa déclaration de candidature devient le représentant officiel de ce candidat pendant la période électorale; une précision suffirait donc à appliquer cette disposition par analogie au candidat qui se retrouve dans la situation qui nous occupe. D'autre part, cette reconnaissance automatique du statut de candidat indépendant autorisé permettrait d'effectuer un "roulement" des dépenses électorales déjà encourues, c'est-à-dire que les dépenses électorales déjà effectuées seraient comptabilisées comme dépenses de ce candidat indépendant.

La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités a introduit une disposition spécifique (article 412) pour couvrir une telle éventualité.

> "Dans le cas où l'autorisation du parti est retirée au cours de la période électorale, le directeur général des élections peut prescrire les adaptations à apporter aux règles prévues par le présent chapitre afin d'aussurer la transition du statut de candidat du parti à celui de candidat indépendant autorisé."

Cette disposition semble privilégier le transfert automatique de statut qui permet un roulement des dépenses électorales et le maintien d'une seul enveloppe permise de dépenses.

La question du statut du candidat officiel d'un parti qui perd son autorisation pendant une campagne électorale peut donner lieu à l'une ou l'autre des approches suivantes:

1) maintenir le statu quo, c'est-à-dire laisser le soin au DGE de régler de telles situations au cas par cas:

2) préciser dans la loi qu'un tel candidat doit, dès le retrait, faire une demande d'autorisation à titre de candidat indépendant s'il veut poursuivre la campagne électorale:

3) préciser qu'un tel candidat, à moins qu'il ne retire sa candidature, devient automatiquement un candidat indépendant autorisé.

Sujet #37: Financement par l'État des partis politiques
(art. 358 -364)

État de la situation

C'est en 1975 que l'Assemblée nationale adoptait des amendements à la Loi électorale introduisant pour la première fois un financement direct des partis politiques en dehors des périodes électorales, sous forme d'allocation annuelle versée par le président général des élections. Étaient alors admissibles à une telle allocation tout parti ayant fait élire au moins douze (12) députés à la dernière élection ou ayant obtenu au moins 20% du suffrage exprimé et tout parti ayant rempli l'une ou l'autre de ces conditions lors de la législature précédente. Le montant total disponible était fixé à 400 000 $, chaque parti recevant une somme correspondant au pourcentage des votes obtenus lors de la dernière élection; une somme minimale de 50 000 $ par parti était cependant garantie, peu importe le résultat du calcul précédent. Cette allocation visait à rembourser les partis politiques pour les frais de leur administration courante, pour la diffusion de leur programme politique et pour la coordination de l'action politique de leurs membres.

Lors de l'adoption de la Loi régissant le financement des partis politiques en 1977, les dispositions relatives au financement public des partis politiques étaient reconduites avec quelques modifications. Ainsi, la condition exclusive d'admissibilité à un tel financement était désormais que le parti soit représenté à l'Assemblée nationale, peu importe par combien de députés. En outre, le montant disponible pour l'ensemble des partis n'était plus un montant forfaitaire mais correspondait au produit obtenu en multipliant le montant de 25 cents par le nombre d'électeurs inscrits à la dernière élection. Pour le reste, les dispositions de la loi antérieure étaient reproduites.

La loi actuelle reprend à peu près textuellement, aux articles 358 à 364, les dispositions de la loi de 1977, seules quelques corrections mineures de forme ayant été apportées depuis. Le montant total de l'allocation versée aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale est actuellement de l'ordre de 1 200 000 $.

L'allocation annuelle versée aux partis représentés à l'Assemblée nationale ne constitue pas la seule forme de financement que l'État accorde aux partis politiques. D'une part, l'État rembourse 50% des dépenses électorales des candidats qui ont obtenu au moins 20% des votes valides ou qui avaient été élus à l'élection précédente, en vertu des articles 458-459 de la loi. Pour les élections du 2 décembre 1985, l'État a ainsi contribué pour près de 3 400 000 $ en remboursement de dépenses électorales. Depuis 1984, la Loi électorale accorde même une avance sur le remboursement des dépenses électorales, qui peut atteindre 35% de la limite des dépenses électorales autorisées (art. 451 à 457).

D'autre part, le crédit d'impôt accordé aux électeurs pour leurs contributions aux partis politiques autorisés constitue une troisième forme d'aide financière de l'État aux partis politiques.

Enfin, la Loi électorale prévoit à l'article 389 le remboursement aux partis politiques de la moitié des frais de vérification de leur rapport financier, jusqu'à concurrence d'un montant de 4 000 $.

Le remboursement d'une partie des dépenses électorales est la plus ancienne forme de financement par l'État: elle a été introduite en 1963 en même temps qu'une bonne partie des mesures visant le contrôle des dépenses électorales que l'on retrouve encore aujourd'hui dans la loi. Cette première forme de financement, couplée avec un contrôle des dépenses, constituait une reconnaissance concrète de l'importance de favoriser des candidatures multiples et diversifiées et surtout d'atténuer l'impact de la condition financière personnelle des candidats sur la conduite d'une campagne électorale.

Le crédit d'impôt a pour sa part été institué suite à l'adoption des dispositions de la Loi régissant le financement des partis politiques qui accordait aux seuls électeurs le droit de contribuer aux partis politiques. Cette mesure visait essentiellement à encourager les électeurs à contribuer financièrement aux partis politiques. Pour l'année d'imposition 1985, les crédits d'impôts accordés pour des contributions politiques au Québec s'élevaient à près de 2 400 000 $.

Quant à l'allocation annuelle versée par l'État aux partis politiques, elle a été introduite avant l'adoption de la Loi sur le financement. Au moment de son introduction, ce mode de financement direct par l'État constituait une contribution relativement modeste. D'une part, une somme totale de 400 000 $ était affectée à cette fin et d'autre part cette somme était partagée entre tous les partis ayant obtenu 20% des votes ou ayant fait élire 12 députés à une élection ou à l'élection précédente.

Lorsque la Loi sur le financement a intégré ces dispositions adoptées deux ans auparavant, elle apporta des modifications qui se traduisaient par une implication financière plus importante de l'État. D'une part, le montant total disponible était désormais fonction du nombre d'électeurs et passait ainsi à plus de 1 000 000 $; d'autre part, seuls les partis représentés à l'Assemblée nationale pouvaient désormais bénéficier de cette allocation. L'accroissement de l'implication de l'État dans le financement des partis politiques n'était certes pas étranger à la nature restrictive des nouvelles règles de financement que l'État imposait aux partis politiques. En effet, les partis politiques se voyaient désormais obligés de ne compter que sur les contributions des électeurs, sans par ailleurs connaître l'étendue du support populaire qui leur serait accordé. La part accrue de la subvention de l'État était sans doute de nature à atténuer les appréhensions vécues alors par les partis politiques.

La réponse de la population à l'invitation qui lui était faite d'assumer désormais une place prépondérante dans le financement des partis politiques a été très favorable. Ainsi, en 1986, les contributions des électeurs et électrices aux partis politiques autorisés ont totalisé un peu plus de 7 500 000 $.

Le financement par l'État des partis politiques, tel qu'il se pratique actuellement en vertu des articles 358 à 364 de la Loi électorale, pose cependant un problème important en ce qu'il ne s'adresse qu'aux partis représentés à l'Assemblée nationale, favorisant ainsi essentiellement les deux principaux partis présents sur la scène politique québécoise. Les tiers partis, peu importe par ailleurs l'étendue du support populaire qu'ils ont obtenu lors d'une élection, ne peuvent bénéficier du support financier de l'État à moins d'avoir fait élire au moins un député. Quant aux candidats indépendants élus à l'Assemblée nationale, ils ne bénéficient pas eux non plus de l'aide financière de l'État pour la diffusion de leur programme politique. Enfin, on peut se demander comment seraient appliquées les règles du financement de l'État dans le cas où un député élu sous la bannière d'un parti déjà représenté à l'Assemblée nationale, donc bénéficiant du financement public, changerait d'allégeance en cours de mandat pour rejoindre les rangs d'un parti jusqu'alors non représenté à l'Assemblée nationale. Du fait de ce changement d'allégeance, le tiers parti désormais représenté à l'Assemblée nationale recevrait-il la part du financement de l'État correspondant au pourcentage des votes qu'il a reçus lors de la dernière élection? Enfin, la situation vécue récemment au Nouveau-Brunswick, même si peu susceptible de se produire au Québec, ne laisse pas moins songeur sur le bien-fondé d'associer le financement de l'État aux partis politiques non pas au support populaire qu'ils recoivent réellement mais à la traduction qu'en fait le système électoral dans la représentation à l'Assemblée nationale.

En outre, à l'heure où le gouvernement s'efforce de revoir et de rationaliser ses interventions dans différents secteurs d'activités, il est peut-être le temps de réévaluer son rôle dans le soutien financier direct des partis politiques, à la lumière de l'évolution connue au cours des dix dernières années dans le domaine du financement des partis politiques.

Solutions possibles

La première solution que l'on peut envisager serait d'éliminer tout simplement le financement direct de l'État par voie d'allocation annuelle aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. A l'appui de cette hypothèse, on peut avancer que les électeurs ont démontré leur intérêt à soutenir financièrement les partis politiques et assument de façon fort responsable leur rôle de premier plan dans le maintien et le développement des partis politiques comme rouage essentiel de la démocratie. D'aucuns soutiennent même que le financement direct de l'État peut finir par avoir un impact négatif sur la motivation des électeurs à contribuer aux partis et des partis politiques à travailler pour accroître toujours leur soutien populaire. Enfin, l'État assume déjà une part importante de sa propre responsabilité face au maintien et au développement de la vie démocratique, notamment par le biais du remboursement des dépenses électorales et du crédit d'impôt accordé pour les contributions des électeurs aux partis politiques.

Quant aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, qui assument de ce fait des responsabilités supplémentaires, notamment celles exigées par leur participation aux travaux parlementaires, ils bénéficient à cette fin d'une aide financière supplémentaire de l'État. En effet, l'article 108 de la Loi sur l'Assemblée nationale prévoit que le Bureau de l'Assemblée nationale détermine le montant de l'allocation qu'elle accorde à chaque parti politique représenté à l'Assemblée nationale à des fins de recherche.

Notons enfin que parmi les juridictions canadiennes, seuls le Québec et le Nouveau-Brunswick accordent un financement direct aux partis politiques par voie d'allocation annuelle: partout ailleurs, l'implication financière de l'État se manifeste par le remboursement partiel des dépenses électorales ou par une quelconque forme d'incitatif fiscal ou par les deux à la fois (au fédéral, en Ontario et en Nouvelle-Écosse).

Le retrait complet de l'État du programme de financement direct des partis politiques serait sans doute par ailleurs fort mal reçu de ces derniers. Ceux qui ont pu en bénéficier à ce jour considèrent en effet qu'il s'agit là d'une aide essentielle qui répond à des besoins réels non autrement couverts par les autres formes de financement offertes par l'État. En effet, le remboursement partiel des dépenses électorales vise à soutenir les partis politiques dans l'exercice d'une tâche bien spécifique, soit la poursuite d'une campagne électorale. Quant au crédit d'impôt, les partis politiques en bénéficient certes mais de façon indirecte seulement puisqu'il vise avant tout à susciter la participation populaire au financement des partis politiques.

L'allocation annuelle demeure ainsi la seule forme de financement orienté exclusivement vers le support aux activités courantes d'administration, de diffusion et de coordination de l'action des partis politiques et à ce titre, elle peut être jugée essentielle.

Plutôt que de retirer complètement et sans transition l'aide financière directe de l'État aux partis politiques, on pourrait envisager la réduire progressivement. Une façon simple de le faire serait de revenir à la formule initiale, soit la fixation d'une somme globale forfaitaire à répartir entre les partis politiques admissibles, au prorata du pourcentage des votes obtenus, tout en garantissant une somme minimale fixe à tout parti admissible. On pourrait par exemple établir l'aide financière globale de l'État à 750 000 $, en assurant chaque parti admissible d'un minimum de 75 000 $, la différence étant répartie au prorata des performances électorales.

Quant aux critères d'admissibilité à l'aide financière de l'État, qu'elle soit par ailleurs maintenue dans sa forme actuelle ou qu'elle soit modifiée selon l'hypothèse qui vient d'être énoncée, ils doivent être revus pour traduire plus adéquatement le sens et la finalité de cette aide.

Si le financement direct de l'État traduit avant tout une reconnaissance concrète de l'importance des partis politiques dans la vie démocratique, on peut se demander ce qui justifie que cette reconnaissance ne soit accordée

qu'aux seuls partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. Si notre système électoral garantissait une adéquation parfaite entre le support populaire exprimé lors des élections et la répartition des sièges à l'Assemblée nationale, un tel problème ne se poserait pas. Comme tel n'est pas le cas cependant, on est en droit de se demander pourquoi le critère de détermination de l'allocation de l'État n'est pas plutôt celui de l'appui populaire réel aux différents partis politiques. Utiliser comme unique critère la représentation du parti politique à l'Assemblée nationale revient à confondre le financement de l'État aux partis politiques et l'aide accordée par la Loi sur l'Assemblée nationale pour permettre aux partis représentés à l'Assemblée nationale d'assumer les responsabilités supplémentaires découlant de l'activité parlementaire. Or, il ne semble pas que le financement de l'État prévu dans la Loi électorale ait été conçu dans la perspective plus restreinte du support aux activités parlementaires des partis politiques.

La formulation adoptée lors de l'introduction du financement de l'État confirme au contraire qu'il s'agissait avant tout d'un support à l'ensemble de l'activité politique des partis. Pour traduire plus fidèlement cet objectif, il pourrait être souhaitable de réintroduire le critère original de l'appui accordé par la population lors des élections pour déterminer les partis politiques pouvant bénéficier de l'aide financière de l'État. Dans leurs représentations, le Parti humaniste du Québec et le Parti Citron faisaient d'ailleurs valoir qu'il était essentiel de faire bénéficier les tiers partis du soutien financier de l'État "pour échapper au bipartisme actuellement en vigueur au Québec".

Quant à la fixation d'un minimum requis d'appui populaire pour donner droit à cette aide financière, on peut la juger nécessaire pour assurer que seuls les partis ayant une certaine assise populaire et une certaine espérance de durée en soient bénéficiaires. Rappelons en effet que les conditions d'autorisation d'un parti politique et de participation à une campagne électorale sont telles qu'elles permettent l'émergence de formations politiques fort éphémères et dont les assises populaires sont parfois très minces. Le pourcentage minimal requis pour avoir droit au financement de l'État devrait donc, selon cette hypothèse, tenir compte à la fois des impératifs de préserver l'intégrité du système électoral et de favoriser le maintien de formations politiques qui, bien que de moindre importance par la taille, ne constituent pas moins une manifestation significative de la diversité des courants politiques réellement présents au Québec.

Un tel critère, utilisé pour le remboursement des dépenses électorales, est fixé dans ce cas à 20% des votes valides. La formule initiale de financement des partis politiques retenait elle aussi ce pourcentage. Il faut cependant reconnaître qu'un tel critère est relativement exigeant pour l'ensemble des tiers partis qui sont ceux qui auraient pourtant le plus besoin d'aide financière pour promouvoir leur programme et organiser leur action politique. On pourrait peut-être envisager un seuil plus bas. On peut enfin développer une formule mixte qui retienne à la fois le critère du support populaire traduit dans un pourcentage du vote et le critère de la représentation à l'Assemblée nationale, ces critères étant alternatifs et non cumulatifs. On reviendrait en fait un peu à la formule de 1975.

Les hypothèses qui viennent d'être développées n'apportent cependant pas de réponse au problème des députés indépendants exclus d'un tel programme d'aide financière de l'État. Si l'on examine les fins pour lesquelles cette aide est accordée, elles sont identifiées à l'article 361 de la Loi électorale de la façon suivante:

> "L'allocation vise à rembourser les partis des frais engagés pour leur administration courante, pour la diffusion de leur programme politique et pour la coordination de l'action politique de leurs membres."

Cet article peut difficilement recevoir une application complète dans le cas des députés indépendants. Les frais d'administration courante d'un député indépendant ne sont guère différents de ceux des autres députés et reçoivent à ce titre compensation par le biais de la Loi sur l'Assemblée nationale qui prévoit notamment à l'article 104 le paiement des frais encourus par le maintien d'un bureau dans le comté, l'engagement de personnel, le logement à Québec et le transport. Le député indépendant n'a pas, au contraire d'un parti politique, à mettre sur pied une organisation administrative autonome. Quant aux frais engagés pour la coordination de l'action politique des membres d'un parti politique, on conçoit mal comment ils s'appliquent au député indépendant. Enfin, la diffusion du programme politique constitue certes l'élément le plus facilement transposable à la situation du député indépendant. Si l'on considère que l'essentiel de cette activité se déroule par le biais du travail parlementaire du député indépendant, il faut alors peut-être se tourner vers la Loi sur l'Assemblée nationale pour accorder une réponse adéquate à ce besoin, en faisant bénéficier ce dernier de l'aide accordée à des fins de recherche aux partis représentés à l'Assemblée nationale. Si l'on juge par ailleurs que la diffusion du programme politique d'un député indépendant doit recevoir une acception plus large et mérite de ce fait une aide spécifique additionnelle, on peut concevoir des modalités particulières de répartition de l'allocation annuelle de l'État qui reconnaissent soit un montant forfaitaire soit un montant calculé à partir de l'appui populaire reçu par le candidat indépendant. Quelle application une telle solution devrait-elle recevoir dans le cas du député qui devient indépendant en cours de mandat?

Compte tenu de l'évolution du financement des partis politiques depuis la dernière décennie et compte tenu des interrogations que soulève la formule actuelle de financement direct par l'État, les différentes approches suivantes peuvent être envisagées:

1) élimination du financement direct de l'État aux partis politiques;

2) maintien du statu quo intégral;

3) maintien du statu quo quant au montant accordé, mais modification des critères d'admissibilité:
   a) seulement à partir d'un pourcentage donné du suffrage ou
   b) un tel pourcentage ou la présence d'un (ou plus) député à l'Assemblée nationale;

4) diminution progressive de l'aide de l'État
   a) en fixant un montant global disponible:
   b) en garantissant une allocation minimale aux partis admissibles:
   c) en partageant le reste entre les partis au prorata des votes obtenus:
   d) quant aux critères d'admissibilité, l'une ou l'autre des formules présentées en 3) pourrait être retenue:

5) dans tous les cas énoncés (sauf dans le cas de l'élimination) précision du cas des députés indépendants:
   a) statu quo:
   b) octroi d'une allocation forfaitaire.

Sujets #38 et 39: Maximum autorisé des contributions (art. 368)

État de la situation

Depuis l'introduction en 1977 des dispositions limitant aux seuls électeurs le droit de contribuer aux partis politiques, le maximum autorisé a été fixé à 3 000 $ par électeur au cours d'une même année civile (art. 368). L'électeur peut verser cette somme à un seul parti politique autorisé ou la répartir entre plusieurs ou tous les partis politiques autorisés. Une disposition de la loi (art. 377) prévoit en outre que toute contribution faite contrairement aux règles imposées doit être retournée au donateur si son identité est connue ou, dans le cas contraire, au DGE qui la verse par la suite au ministre des Finances.

Ces deux dispositions combinées ont pour effet de rendre parfois difficile sinon impossible l'application de la loi, tant pour les partis politiques que pour le DGE. En effet, un parti politique peut en toute légalité accepter une contribution d'un électeur pour un montant moindre que 3 000 $ sans savoir que le même électeur a déjà versé une contribution à un autre parti politique et que le total de ces deux contributions excède le maximum autorisé. Dans un tel cas, seule une vérification minutieuse de la part du DGE peut permettre de déceler l'illégalité et encore là faut-il décider si les deux contributions sont illégales complètement ou seulement en partie.

Au-delà de ce problème d'application de la loi, on peut se demander si le maximum autorisé de 3 000 $, fixé en 1977, doit être maintenu ou révisé à la hausse ou à la baisse pour tenir compte de la réalité de 1987, sans pour autant porter atteinte aux objectifs visés, soit la diversification des contributions et l'indépendance des partis.

Solutions possibles

Pour faciliter l'application de la loi au chapitre du maximum autorisé des contributions des électeurs, on peut envisager que le maximum soit désormais fixé par parti et non par électeur. Les partis politiques, autant que le DGE, pourraient dès lors identifier très aisément si une contribution est légale ou non et agir en conséquence.

Quant au montant maximum, s'il est maintenu à 3 000. $, mais par parti plutôt que par électeur, cela signifie en réalité qu'on augmente la contribution potentielle d'un électeur à l'ensemble des partis politiques, sans par ailleurs augmenter le montant maximum qu'un parti peut recueillir, donc sans mettre

en péril l'objectif d'indépendance des partis politiques qu'un tel plafond des contributions visait à préserver. Bien que la contribution totale permise d'un électeur soit augmentée, soulignons toutefois que cela n'affecte pas le crédit d'impôt auquel l'électeur a droit.

Certains croient par ailleurs que le maximum de 3 000 $ est trop élevé et permet que plane encore dans l'opinion publique un doute quant à l'influence des "gros donateurs". Les médias contribuent d'une certaine façon à maintenir cette attitude, comme le déplorait le DGE lors de la présentation publique des rapports financiers en mai 1987.

Cependant, si on diminue le montant de la contribution qu'un électeur peut faire à chacun des partis politiques, on prive peut-être ces derniers de revenus sur lesquels ils pourraient compter si on ne modifiait pas du tout la loi. En effet, l'électeur qui de toute façon ne contribue qu'à un seul parti, ce qui constitue la majorité, et qui est disposé à donner le maximum autorisé, verrait ainsi sa contribution diminuée de 3 000 $ à par exemple 2 000 $, privant ainsi le parti qu'il supporte d'un 1 000 $ qu'il aurait autrement reçu.

Sans remettre d'aucune façon en cause le principe du plafonnement des contributions, certaines hypothèses ont été avancées soit:

1) fixer le maximum autorisé par parti plutôt que par électeur, selon la formule présentée en 2) ou 3);

2) maintenir le maximum autorisé à 3 000 $;

3) réduire le maximum autorisé;

4) maintenir le statu quo complet.

Sujet # 40: Reçus pour fins d'impôt

État de la situation

La loi oblige actuellement le représentant officiel à émettre un reçu pour toute contribution d'un électeur au parti politique (art. 373). L'émission de ce reçu est essentielle pour permettre le contrôle de l'application de la loi. Les reçus ainsi émis doivent, pour les mêmes raisons, comporter la mention du parti politique auquel l'électeur destine sa contribution.

Pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt rattaché aux contributions aux partis politiques, l'électeur doit évidemment produire avec son rapport d'impôt un reçu officiel de telle contribution. Pour les fins de l'impôt, le nom du parti auquel la contribution est destinée n'a par ailleurs aucune importance à partir du moment où le parti récipiendaire de telle contribution est un parti autorisé.

Certains électeurs estiment donc regrettable, sinon inacceptable, que le reçu qu'ils doivent produire pour des fins strictement fiscales comportent l'identification de leur allégeance politique, d'autant plus que l'information ainsi enregistrée dans la banque de données fiscales peut éventuellement être introduite dans d'autres banques de données.

Solutions possibles

Les réserves soulevées par ces électeurs soucieux de préserver ce qui leur reste de vie privée sont certes recevables. La solution à cette question ne nous semble par ailleurs pas devoir passer obligatoirement par une modification législative. Les partis politiques et le DGE qui travaillent déjà de concert dans l'élaboration des différents formulaires nécessaires à l'application de la Loi électorale peuvent certes concevoir une formule de reçu qui tienne compte de ces réticences légitimes des électeurs tout en rencontrant les exigences de la Loi électorale et de la Loi sur l'impôt.

Dans le cadre de ses réflexions sur la révision de la Loi électorale, le DGE soumettait quant à lui que la loi devrait peut-être statuer que le seul reçu qui peut être émis est celui établi par le DGE.

La question de la forme des reçus de contribution devrait donc être décidée par les partis politiques et le DGE qui devraient tenir compte des inquiétudes ou hésitations des électeurs.

Sujet #41: Certificat des personnes autorisées à recueillir des contributions ou à effectuer des dépenses (art. 369, 379)

État de la situation

En vertu des articles 369 et 379 de la Loi électorale, toute personne autorisée à solliciter des contributions ou à effectuer des dépenses doit, sur demande, exhiber un certificat attestant sa qualité et signé par le représentant officiel. La loi ne précise pas davantage les informations qu'un tel certificat doit contenir.

L'adjoint au DGE a fait valoir que la loi devrait exiger que le certificat renferme les informations nécessaires pour savoir pour quelle entité autorisée les contributions sont ainsi recueillies ou les dépenses effectuées.

Solutions possibles

Dans un premier temps, on peut se demander si de telles précisions, si elles doivent être amenées, doivent se traduire par une modification à la loi. Ce genre de précisions nous apparaît davantage de la nature de celles qui sont apportées par le biais des directives et formulaires que le DGE doit élaborer et soumettre au Conseil consultatif en vertu de l'article 53 de la loi.

Par ailleurs, il faut éviter dans ces directives, et à plus forte raison dans la loi elle-même, d'imposer aux partis politiques toute formalité, non par ailleurs essentielle, qui aurait pour effet d'affecter la spécificité de leur fonctionnement et de leur organisation internes. Il faut se demander si l'électeur est induit en erreur ou privé d'une information essentielle, ou s'il est vraiment menacé de l'être, avant d'en arriver à dicter aux partis politiques des procédures qui relèvent essentiellement de leur régie interne.

Les articles 369 et 379 de la loi, qui traitent du certificat des personnes autorisées à recueillir des contributions ou à effectuer des dépenses, peuvent donc:

1) être maintenus comme tels, quitte à ce que le DGE et les partis établissent la forme la plus appropriée du certificat;

2) être modifiés pour ajouter que le certificat doit contenir des informations sur l'entité concernée.

Sujet #42: Rapports financiers consolidés (art. 390 - 394)

État de la situation

En vertu des articles 390 et 394 de la Loi électorale, le représentant officiel d'un parti politique autorisé de même que celui d'une instance autorisée d'un parti doivent produire un rapport financier au DGE au plus tard le 1er avril de chaque année. Le rapport financier d'un parti politique doit comporter un bilan, un état des revenus et dépenses ainsi qu'un état de l'évolution de la situation financière du parti; le rapport financier d'une instance autorisée ne comporte quant à lui qu'un état des revenus et des dépenses.

Le DGE a maintes fois fait valoir que ces dispositions ne permettaient pas aux électeurs d'avoir une idée de la situation financière globale des partis politiques et de leurs instances. Il formulait alors le souhait que la Loi électorale soit modifiée pour faire en sorte que les partis et leurs instances soient tenus de présenter des rapports financiers consolidés, comportant un bilan, un état des revenus et des dépenses et un état de l'évolution de leur situation financière.

En outre, les dispositions actuelles de la loi permettent aux partis politiques de tenir des comptabilités de "fonds" et de présenter plusieurs états de revenus et de dépenses ou plusieurs bilans. Cette pratique, toujours aux dires du DGE, ne favoriserait pas la "transparence" puisqu'elle rend plus difficile pour les électeurs la compréhension des états financiers des partis politiques. La formule d'un seul bilan et d'un seul état des revenus et dépenses présenterait l'avantage de la simplicité.

Le DGE ajoutait toutefois, notamment lors de sa conférence de presse du 11 mai 1987 au cours de laquelle il rendait publics les rapports financiers, qu'il se rendait compte "que cela pourrait être très exigeant, et qu'avant d'en arriver à de telles modifications, il faudrait s'asseoir avec les partis politiques et s'efforcer de trouver ensemble une solution à cette proposition".

Solutions possibles

Le choix d'une solution au problème soulevé par le DGE devra être guidé à la fois par l'objectif de transparence qui est à la base même des exigences de divulgation imposées aux partis politiques mais aussi par le souci de respecter la spécificité de l'organisation interne des différents partis politiques.

En effet, l'organisation tant administrative que financière dont se dote un parti politique relève d'une décision où l'ingérence de l'État n'a pas sa place. La Loi sur le financement des partis politiques créait certes un ensemble d'obligations et de contraintes pour les partis politiques; cependant, on a insisté à l'époque sur le fait que l'État devait limiter au minimum essentiel son intervention dans la vie interne des partis politiques. Il faut aussi tenir compte du coût pour les partis politiques des exigences de l'État. La production de rapports financiers consolidés entraînerait certes des coûts supplémentaires et poserait des difficultés à respecter les délais.

Toute solution à cette question doit cependant s'appuyer d'abord et avant tout sur l'objectif de transparence et de contrôle populaire du financement des partis politiques. Selon l'évaluation que l'on fait de la situation actuelle, l'exigence de présenter des rapports financiers consolidés peut être jugée:

1) essentielle à l'atteinte des objectifs;

2) non essentielle à l'atteinte des objectifs.

Sujets #43 et 44: Divulgation des contributions (art. 392)

État de la situation

Le rapport financier, tant des partis politiques autorisés que des instances autorisées d'un parti, doit indiquer le nom et l'adresse de chaque électeur qui a versé une ou plusieurs contributions dont le total dépasse 100 $. La loi ne précise pas davantage la façon de présenter ces informations. Tel que libellé, l'article 392 n'oblige même pas les partis politiques à indiquer le montant exact de la ou des contributions dépassant 100 $ ni, le cas échéant, le nombre de contributions versées par un même électeur à une même entité. En outre, la loi ne précise aucunement dans quel ordre doit être présentée la liste des donateurs de plus de 100 $.

L'imprécision de la loi à ce chapitre a permis aux partis politiques d'adopter différentes formules de présentation de la liste de leurs donateurs, qui bien que légales, ont soulevé de sévères critiques. En 1986, le DGE déplorait publiquement le manque de transparence des partis politiques et formulait le souhait que la Loi électorale soit amendée pour préciser l'ordre de présentation de la liste des donateurs et la nature des informations devant être divulguées.

Dans les mois qui suivirent, le ministre délégué à la Réforme électorale annonçait que la Loi électorale serait révisée et que la question de la liste des donateurs serait alors abordée dans une perspective de transparence. Le chef du Parti Libéral, le président et le directeur général de ce parti confirmaient que l'ordre de présentation de la liste des donateurs du parti serait modifié de façon à en rendre la consultation plus facile.

De fait, lors de la présentation des rapports financiers à la presse, en mai 1987, le DGE constatait que la méthode utilisée cette année par le PLQ était susceptible de favoriser la consultation et la compréhension des électeurs. Le DGE soulignait à cette même occasion que les formules adoptées par les deux principaux partis politiques différaient parce que la façon de recueillir les contributions propre à chacun de ces partis était différente. Alors que le PLQ recueille l'ensemble de ses contributions sous l'autorité du représentant officiel du parti, le PQ recueille la plus grande part de ses contributions sous l'autorité du représentant officiel de chacune de ses instances.

Est-il dès lors nécessaire de préciser la loi et si oui jusqu'où doit-on aller dans l'imposition d'une formule unique de divulgation? Et tant qu'à réviser cet aspect de la loi, y a-t-il lieu de modifier le montant à partir duquel la divulgation des contributions est obligatoire?

Solutions possibles

Ici encore, la solution retenue devra être celle qui assure la meilleure application possible de l'objectif de transparence sans par ailleurs constituer une ingérence indue dans l'organisation interne des partis politiques.

La première proposition faite par l'adjoint au DGE est à l'effet que la loi précise que les informations obligatoires contenues au rapport financier doivent inclure le montant total de la ou des contributions dont la divulgation est requise de même que, le cas échéant, le nombre de contributions versées par un électeur à une même entité (parti ou instance). Cette proposition vise essentiellement à fournir une information plus complète qui permette de faire des statistiques plus élaborées.

La seconde proposition émise par le DGE porte sur l'ordre de présentation de la liste des électeurs ayant contribué pour plus de 100 $ à un parti politique. Les partis devraient selon lui être tenus d'inscrire une seule fois, dans l'ordre alphabétique des électeurs et par circonscription électorale du domicile des électeurs, le nom et l'adresse du donateur de même que le montant total et le nombre de contributions versées par cet électeur. Cette formule assure certes une information "transparente" et complète. Elle ne tient cependant pas compte des particularités dans l'organisation du financement des différents partis politiques qui, comme on le sait, connaissent dans certains cas une formule centralisée de financement et dans d'autres une formule décentralisée au niveau de chaque instance quand ce n'est pas un amalgame de ces deux formules. Par ailleurs, cette formule comporte certaines difficultés de consultation puisqu'elle implique cent-vingt-deux (122) listes et parce que certains électeurs choisissent de contribuer pour une entité d'une circonscription autre que celle de leur domicile.

La solution qui facilite le plus la consultation, et partant la transparence, tout en s'adaptant plus aisément aux différents systèmes d'organisation et de financement des partis, réside peut-être dans la liste alphabétique des électeurs à l'échelle du Québec.

Quant au montant à partir duquel la divulgation d'une contribution est obligatoire, il semble que le montant fixé à plus de 100 $ ait l'avantage d'être désormais bien connu et bien ancré dans la pratique. Le Parti Libéral a par ailleurs déjà fait savoir qu'il ne s'opposerait pas à ce que l'obligation de divulgation soit étendue à toute contribution, quel qu'en soit le montant.

Les règles de divulgation des contributions peuvent donc être modifiées à trois niveaux: au niveau de la nature des informations contenues aux rapports, au niveau de la manière de divulguer ces informations et enfin au niveau du montant à partir duquel la divulgation est obligatoire.

1) Quant à la nature des informations à divulguer, la loi peut
   a) rester telle qu'elle est;
   b) préciser qu'il faut indiquer pour chaque électeur le montant total et le nombre de contributions versées.

2) Quant à la forme de la divulgation des information, la loi peut :
   a) imposer que la liste des donateurs soit alphabétique par circonscription du domicile du donateur ;

   ou

   b) imposer que la liste des donateurs soit alphabétique à l'échelle de l'ensemble du Québec.

3) Quant au montant à partir duquel la divulgation est imposée, la loi peut :
   a) être maintenue telle quelle, soit à partir de plus de 100 $;
   b) imposer la divulgation de toute contribution.

Sujet #45: Intervention des tiers en période électorale
(art. 405, 407, 417)

État de la situation

Le problème de l'intervention des tiers en période électorale vient d'une part de la notion de dépenses électorales et d'autre part de la désignation des personnes autorisées à effectuer de telles dépenses. Sur ce dernier point, la loi est très claire. En vertu de l'article 417, seul l'agent officiel d'un candidat ou d'un parti autorisé ou son adjoint peuvent faire ou autoriser des dépenses électorales.

La définition de dépenses électorales qui apparaît à l'article 405 est la suivante:

"tous frais engagés pendant une période électorale pour:

1° favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti;

2° diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti;

3° approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou un parti; ou

4° approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, un candidat ou leurs partisans."

Ces deux dispositions ont été introduites dans la Loi électorale dès 1963 au moment où le gouvernement décida de contrôler de nouveau les dépenses électorales. Il faut en effet rappeler que le contrôle des dépenses électorales avait d'abord été introduit dans la législation québécoise à la fin du siècle dernier (à partir de 1875) puis progressivement abandonné dans les années 1930. En ré-introduisant le contrôle des dépenses électorales, il y a près de 25 ans maintenant, le gouvernement visait à mettre fin à une longue période pendant laquelle finance et politique étaient à ce point confondues qu'on a parlé par la suite du règne des "caisses électorales occultes".

Le libellé même des dispositions en cause est resté à toutes fins utiles inchangé dans les versions subséquentes de la loi. La logique même d'un système de contrôle des dépenses électorales impose jusqu'à un certain point qu'on identifie d'une part tout ce qui peut constituer une dépense électorale et qu'on restreigne d'autre part à quelques personnes ou entités bien spécifiques le droit d'effectuer de telles dépenses. Pour atteindre des objectifs d'équité entre les candidats et les partis et d'indépendance de ceux-ci face au pouvoir de l'argent, le contrôle strict des dépenses électorales demeure encore à ce jour le meilleur sinon le seul moyen.

Parallèlement à l'assainissement des moeurs électorales et à la relative égalité des chances entre les protagonistes d'une campagne électorale, le système de contrôle des dépenses électorales mis en place il y a près de 25 ans a eu et continue d'avoir des effets moins heureux. En effet, en accordant aux seuls partis politiques et candidats, par l'intermédiaire de leur agent officiel, le droit d'effectuer des dépenses électorales, la liberté d'expression des tiers intervenants se trouve restreinte puisque, de nos jours, il est de plus en plus difficile de s'exprimer sans dépenser si l'on veut que notre propos atteigne véritablement le public.

Les campagnes électorales récentes ont mis à jour très clairement cet effet néfaste de la loi sur la liberté d'expression et ont d'ailleurs donné lieu à des revendications sur la scène judiciaire de la part des intervenants qui se sentaient ainsi lésés dans l'exercice d'une liberté fondamentale.

Ainsi, lors de la campagne électorale de 1981, la Centrale des enseignants du Québec, l'Alliance des professeurs de Montréal et la Canadian Coalition for Nuclear Responsability avaient été poursuivies et condamnées pour avoir effectué illégalement des dépenses électorales.

Lors de la dernière campagne électorale, c'était au tour du Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec, de l'Association des pharmaciens propriétaires et de la Fédération nationale des enseignants et enseignantes du Québec de se faire interdire la diffusion d'annonces ou de dépliants dénonçant certaines politiques gouvernementales.

Durant la campagne référendaire de 1980, un citoyen de Montréal avait déposé à la Cour supérieure une requête pour jugement déclaratoire visant à faire déclarer inopérant l'article de la Loi sur la consultation populaire interdisant à toute personne autre qu'un agent officiel d'un comité national de faire des dépenses référendaires. Il prétendait que cet article était discriminatoire et allait à l'encontre de la Charte des droits et libertés de la personne (Québec). Rejetant la requête, le juge statue que l'article en cause n'est aucunement discriminatoire et ajoute que la liberté d'expression n'est pas équivalente à la liberté de dépenser (Roberge vs. Procureur général de la province de Québec, C. S., 11 janvier 1982).

Les événements plus haut mentionnés n'ont pas été sans écho dans les médias, particulièrement lors de la campagne électorale de 1985. Les journalistes et éditorialistes ont en effet unanimenent dénoncé la loi "qui détourne de son but la campagne électorale" et "qui constitue une odieuse et intolérable interférence avec la liberté démocratique". On a parlé de censure, de loi antidémocratique et de la démesure de l'omniprésence étatique.

Certains organismes ont alors officiellement pris position et se sont engagés à faire des représentations formelles auprès du gouvernement; c'est le cas notamment de la Commission des droits de la personne et du Conseil de presse du Québec.

La Commission des droits de la personne n'en était pas à ses premières représentations sur cette question. Dans un avis intitulé La définition des dépenses électorales dans la Loi régissant le financement des partis politiques et les libertés d'expression et d'opinion, daté de mars 1983, la Commission recommandait explicitement au gouvernement de modifier la loi afin de permettre aux groupes ou personnes sans affiliation politique d'exprimer leur opinion sur des sujets d'intérêt public pendant les périodes électorales. Estimant que la loi débordait le champ qu'elle visait, la Commission concluait son avis ainsi:

> "La volonté du législateur de remettre le contrôle des partis politiques entre les mains des seuls électeurs et de soustraire ce contrôle aux puissances économiques occultes est certainement une volonté démocratique qui rejoint la notion de l'intérêt public. Par contre, la démocratie et l'intérêt public commandent le respect de la liberté d'expression.
>
> C'est pourquoi, la Commission recommande que la définition des dépenses électorales telle qu'actuellement rédigée soit modifiée afin de restaurer l'exercice de la liberté d'expression en période électorale."

En 1985, la Commission réitérait cette recommandation de même qu'en août 1986 dans le mémoire qu'elle soumettait à la commission parlementaire chargée de l'étude du projet de loi 100 portant sur les élections et les référendums dans les municipalités. Enfin, faisant suite aux échanges intervenus entre la Commission et le Secrétariat à la Réforme électorale dans le cadre de la réflexion sur la révision de la Loi électorale au cours de l'année 1986, la Commission transmettait en février 1987 des propositions d'amendements à la Loi électorale, portant notamment sur la notion de dépenses électorales et sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

Le Conseil de Presse du Québec avait pour sa part adressé au DGE, au cours de la campagne électorale de 1985, un avis dans lequel il s'interrogeait sur les effets dévastateurs de la loi sur la liberté d'opinion, la liberté d'expression et la libre circulation des idées en période électorale.

Invité par le ministre délégué à la Réforme électorale à lui soumettre ses réflexions et recommandations sur la révision de la Loi électorale, le Conseil de Presse transmettait à ce dernier en mars 1987 un ensemble de propositions de modifications à la Loi électorale. Le Conseil se disait d'avis que la Loi électorale ne devait pas avoir pour effet de brimer les libertés fondamentales d'opinion et d'expression, tout en reconnaissant la nécessité de contrôler les dépenses électorales. Le Conseil se disait en outre d'avis que la loi pouvait être modifiée "de façon à ce que son objet réel, soit le contrôle des dépenses électorales, puisse être atteint adéquatement tout en préservant des libertés auxquelles, de toute façon, le législateur ne désirait sûrement pas atteindre". Si cet équilibre ne pouvait être possible, le Conseil juge qu'il serait moins dommageable d'assouplir les règles en matière de dépenses électorales que de favoriser un contrôle strict au point de brimer les libertés d'opinion.

Le DGE, dont l'interprétation de la loi a soulevé des protestations sinon même l'indignation au cours de la dernière campagne électorale, déclarait alors que certaines dispositions de la loi "briment d'une façon peut-être trop rigoureuse des libertés fondamentales" et suggérait d'entreprendre une réflexion "qui devrait permettre de concilier le contrôle des dépenses électorales, mécanisme majeur de notre système électoral, et l'exercice de la liberté d'expression ou d'opinion" (Le Devoir, 11 décembre 1985)

Avant d'analyser les différentes solutions possibles, il convient de faire état de la situation actuelle au fédéral et de brosser un tableau rapide de l'évolution de la situation américaine, qui bien que différente de celle qui prévaut au Québec, n'en est pas moins fort pertinente pour évaluer les conséquences possibles de telle ou telle approche de solutions.

La Loi électorale du Canada stipule à l'article 70.1 que seuls les candidats, les agents officiels et les agents enregistrés d'un parti enregistré sont autorisés à effectuer des dépenses électorales. La définition de dépenses électorales pour sa part englobe les frais engagés "dans le but de favoriser ou de contrecarrer directement et en période électorale un parti enregistré en particulier ou l'élection d'un candidat en particulier" (art. 2 (1)).

Ces dispositions ressemblent beaucoup à celles en vigueur au Québec, bien qu'elles s'en éloignent un peu en ne considérant comme dépenses électorales que celles engagées dans le but de favoriser ou contrecarrer directement l'élection d'un candidat ou d'un parti. Au Québec, la définition de dépenses électorales est beaucoup plus englobante puisqu'elle couvre aussi les dépenses plus indirectes. On peut néanmoins considérer que la problématique qui nous occupe ici, soit le contrôle des dépenses électorales versus la liberté d'expression, est à toutes fins utiles la même au fédéral et au Québec.

Il apparaît dès lors pertinent de faire état de la contestation judiciaire dont a été l'objet la Loi électorale du Canada à ce chapitre. En effet, la Cour du Banc de la reine d'Alberta a été appelée à se prononcer sur la conformité de l'article 70.1 avec les prescriptions de la Charte canadienne des droits et libertés. Les plaignants, un citoyen d'Alberta et la Coalition nationale des citoyens Inc. arguaient que cet article allait à l'encontre de l'article 2 de la Charte canadienne qui reconnaît explicitement la liberté d'expression et en garantit le respect.

Dans son jugement en date du 25 juin 1984, la Cour du Banc de la reine d'Alberta donnait raison aux plaignants et déclarait inopérant l'article 70.1 de la Loi électorale du Canada, parce qu'incompatible avec l'article 2 de la Charte (National Citizens' Coalition Inc vs. Attorney General for Canada, Q. B. A., 25 juin 1984).

La Cour est d'avis que la Loi électorale impose à sa face même une restriction à la liberté d'expression en limitant aux seuls partis politiques et candidats ou à leurs agents le droit d'effectuer des dépenses électorales.

À partir de ce constat, il incombe au défendeur, ici le Procureur général du Canada, de démontrer que cette restriction est imposée dans "des limites raisonnables" et dont la justification puisse se démontrer dans une société libre et démocratique.

Bien que la défense ait fait valoir, en traçant l'évolution de la loi, la nécessité de contrôles rigoureux pour atteindre les objectifs d'équité et d'égalité des chances, la Cour n'a pas été convaincue que de tels objectifs étaient à ce point mis en péril qu'on soit justifié de restreindre une liberté aussi fondementale que la liberté d'expression dans une société démocratique.

Aucun appel de ce jugement n'a été porté à ce jour et aucune modification à la loi n'a été non plus proposée, notamment dans le projet de loi C-79 actuellement devant le Parlement fédéral.

En Ontario, la définition de dépenses électorales restreint celles-ci aux dépenses engagées par un parti, une association de circonscription ou un candidat ou qui sont engagées pour son compte. L'intervention des tiers y est donc autorisée. Seul l'article 23 de la Loi de 1986 sur le financement des élections stipule que la publicité payée par un tiers, à la connaissance et avec le consentement d'un parti ou d'un candidat, qui vise à favoriser ou à s'opposer à l'élection d'un candidat ou d'un parti constitue une dépense électorale de ce candidat ou de ce parti, si le montant des frais engagés est supérieur à 100 $.

La loi électorale de la Saskatchewan contient pour sa part une disposition (art. 231) analogue à l'article 70.1 de la loi fédérale. Elle prévoit cependant, comme le faisait d'ailleurs la loi fédérale avant 1983, qu'une personne pousuivie en vertu de cette disposition peut soulever en défense 1) qu'elle était de bonne foi et n'avait nulle intention de contourner la loi et 2) qu'en effectuant une telle dépense elle visait essentiellement à faire valoir son point de vue ou celui d'une organisation dont elle est membre sur un sujet d'intérêt public.

Cet état de la situation serait incomplet s'il n'abordait pas, ne serait-ce que succinctement, la situation aux États-Unis en matière de contrôle des dépenses électorales et de respect de la liberté d'expression. En effet, bien que le contexte politique et social soit à maints égards différent, les défenseurs de la liberté d'expression réfèrent toujours au jugement de la Cour Suprême des États-Unis dans la cause Buckley vs. Valeo (424 U.S. 1 (1976), d'où ils tirent notamment la maxime qu'en matière électorale la liberté de s'exprimer implique la liberté de dépenser.

Suite au scandale du Watergate, le gouvernement américain introduisait une réforme électorale importante (1974) dont les objectifs étaient l'élimination du mécénat privé et des risques de corruption qu'il entraîne et la garantie d'une égalité des chances entre les candidats. C'est pour ces raisons que la loi introduisait alors 1) un plafonnement des donations directes 2) un plafonnement des donations "indépendantes" (faites à l'insu d'un candidat) 3)

une obligation de divulguer la source et le montant des donations et 4) une réglementation des donations collectives par la création d'un intermédiaire obligatoire, le "Political Action Committee (PAC).

Dès 1976, la Cour Suprême des États-Unis invalidait le plafonnement des donations "indépendantes" de même que des dépenses électorales engagées sur la fortune personnelle des candidats. La cour basait son jugement sur le 1er Amendement de la Constitution américaine qui garantit la liberté d'expression.

Ce jugement eut pour effet de favoriser le retour au mécénat individuel, la multiplication des PACs et la prolifération des candidatures ploutocratiques.

Les donations et les dépenses dites "indépendantes" n'ont pas cessé d'augmenter depuis, constituant progressivement une brèche majeure aux objectifs de contrôle et de plafonnement des dépenses et des contributions. De l'aveu même des organisations électorales américaines, les donations et les dépenses "indépendantes", loin d'être effectuées à l'insu des candidats ou de leur organisation comme le prescrit la loi, font partie intégrante de la campagne qu'elles sont censées soutenir de l'extérieur. Cette situation est due essentiellement à la difficulté sinon l'impossibilité de prouver la collusion.

La seconde porte de sortie au contrôle des contributions et des dépenses consiste en la multiplication des PACs qui, bien qu'assujettis à des limites rigoureuses, ont réussi à contourner l'esprit sinon la lettre de la loi en coordonnant informellement leur action pour soutenir ou contrecarrer une candidature.

La réunion du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL), tenue à Québec à l'automne 1987, qui regroupe l'ensemble des organismes américains et canadiens chargés de l'application et de la surveillance des lois touchant au financement électoral, a permis de constater jusqu'à quel point le jugement de 1976 a eu des effets dévastateurs et a à toutes fins utiles annihilé les efforts entrepris aux U.S.A. pour soustraire le processus électoral à la puissance de l'argent.

Solutions possibles

À la lumière des représentations faites sur l'intervention des tiers en période électorale, de même que de l'expérience canadienne et américaine, il est possible de dégager quelques hypothèses de solutions. Certaines de ces solutions ayant été formulées très précisément, nous les reproduirons telles qu'elles nous ont été acheminées.

La **Commission des droits de la personne** suggérait ainsi, dans son avis en date de février 1987, que la Loi électorale soit modifiée en ajoutant à l'article 407, qui énonce les exceptions à la notion de dépenses électorales, le paragraphe suivant:

> (N e sont pas considérés comme dépenses électorales):
>
> Les frais encourus par un groupe de personnes ou un organisme n'ayant pas un caractère politique partisan ou par une personne, pour faire connaître son opinion sur un sujet d'intérêt public ou pour obtenir un appui à une telle opinion et à condition que cet acte ne soit pas le résultat d'une entente, d'une collusion ou d'un lien même indirect avec un parti politique ou un candidat ou l'un de leur représentant pour influencer le résultat d'une élection."

Le problème majeur d'application que recèle cette proposition d'amendement vient de la difficulté d'interpréter la notion "d'organisme n'ayant pas une caractère politique partisan" et surtout de celle de prouver l'entente ou la collusion entre un tel organisme et un parti politique. Cette proposition rappelle en effet la notion américaine de "dépenses indépendantes" qui, comme ou l'a vu plus haut, n'est guère étanche et permet l'implication des tiers dans les campagnes électorales d'un candidat ou d'un parti.

La proposition d'amendement suggérée par le **Conseil de Presse du Québec** va encore plus loin que celle de la Commission des droits de la personne dans le sens de l'ouverture à l'intervention des tiers en période électorale.

Le Conseil suggère en effet de modifier la portée de la définition des dépenses électorales en restreignant le contrôle auquel elles sont soumises aux seuls groupes ou organismes constitués aux fins d'influencer une élection. L'article 405 qui définit la notion de dépenses électorales devrait donc se lire ainsi:

> "Sont considérés comme dépenses électorales tous frais engagés pendant une période électorale par un candidat, un parti politique ou un groupe constitué aux seules fins d'influencer le résultat d'une élection (1) pour diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti; (2) approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou un parti; (3) approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, un candidat ou leurs partisans."

Cette restriction de la portée de la définition de dépenses électorales en fonction de leur auteur est réaffirmée par l'ajout à l'article 407 du paragraphe suivant:

> "Ne sont pas considérés comme dépenses électorales:
>
> Les frais encourus par une personne, un groupe ou un organisme qui n'est pas constitué aux seules fins d'influencer une élection, pour faire connaître son opinion sur une question d'intérêt public ou sur des actions ou décisions gouvernementales".

Enfin, la proposition du Conseil de Presse comporte une dernière atténuation d'importance au contrôle des dépenses électorales en suggérant que la preuve de mens rea (intention coupable) soit exigée pour qu'une infraction soit commise par quiconque (autre qu'un candidat, un parti politique ou leur représentant) fait une dépense électorale autrement que de la façon permise par la loi.

La proposition du Conseil de Presse, lorsque vue dans sa globalité a essentiellement pour effet d'autoriser la participation des tiers à la campagne électorale sans la soumettre à aucun contrôle. En effet, outre les partis politiques, quels sont les organismes constitués aux seules fins d'influencer une élection? Dès lors, seules les dépenses des partis et des candidats seraient contrôlées. Et si on tentait d'extensionner la notion de dépenses électorales à d'autres qu'aux partis et aux candidats, les personnes ou organismes visés pourraient facilement se soustraire à tout contrôle ou toute poursuite en prouvant qu'ils n'avaient pas d'intention coupable.

Comme on l'a vu, l'article 70.1 de la Loi électorale du Canada qui interdit l'intervention des tiers visant à favoriser ou contre-carrer directement l'élection d'un candidat ou d'un parti a été déclaré inopérant par un tribunal d'Alberta. Malgré ce jugement, le gouvernement fédéral n'a pas jugé opportun de proposer des modifications à la loi dans le cadre du dépôt du projet de loi C-79 qui revoit pourtant l'ensemble de la Loi électorale.

Interrogé sur cette situation, le DGE du Canada nous laissait entendre que le gouvernement avait choisi d'attendre que ce jugement soit confirmé ou infirmé par un autre tribunal. L'appréciation du DGE du Canada est à l'effet que les objectifs de contrôle des dépenses électorales, essentiels à l'intégrité du système électoral, ne peuvent s'accomoder d'une brèche aussi importante que celle que produit immanquablement l'ouverture aux "dépenses indépendantes".

Si l'on regarde enfin du côté américain, on constate que la solution qu'ils ont tenté d'apporter, au nom de la liberté d'expression, en introduisant les PACs, est sérieusement remise en question. En effet, le contrôle et le plafonnement des dépenses effectuées par les tiers, par le biais de la constitution officielle de "Political action committee", ne peut être réalisé complètement que si on empêche la multiplication de ces PACs ou si on impose un plafonnement global à leurs dépenses. Par ailleurs, ces organismes sont littéralement devenus le véhicule privilégié pour les groupes de pression et les milieux financiers pour participer directement à l'action politique, amenuisant d'autant le rôle des partis politiques. La solution québécoise réside-t-elle dans l'instauration d'un système de "Political action committee"? On peut en douter.

Il est certain qu'un système étanche de contrôle des dépenses électorales comporte un prix à payer en termes de liberté d'expression, mais comme le rappelait le rédacteur en chef du Ottawa Citizen et ancien commissaire aux langues officielles, Monsieur Keith Spicer, lors de la conférence d'ouverture du COGEL le 28 septembre 1987, le Canada, au contraire de nos voisins du sud, a toujours privilégié l'intégrité du système moral, social et politique sur les libertés individuelles.

Les différentes approches que l'on peut développer dans cette question de l'intervention des tiers en période électorale, sont les suivantes:

1) maintenir le statu quo:

2) modifier la définition de dépenses électorales pour exclure les frais engagés par des personnes ou groupes sans caractère politique partisan pour faire connaître leur opinion ou obtenir un appui, à la condition que cet acte ne soit pas le résultat d'une entente avec un candidat ou un parti (proposition de la Commission des droits de la personne):

3) modifier la définition de dépenses électorales pour ne retenir à ce titre que les dépenses engagées par un candidat, un parti ou un "groupe constitué aux seules fins d'influencer une élection" (proposition du Conseil de Presse du Québec):

4) explorer le modèle américain d'enregistrement et de contrôle des dépenses effectuées par des groupes pendant la période électorale (PACs).

NOTE: L'analyse de la situation américaine a été faite en partie à partir de l'ouvrage d'un des spécialistes américains des questions de financement politique, Herbert E. Alexander, intitulé Financing Politics, Money, Elections and Politics Reform (1984) et d'un article de Denis Lacorne, intitulé "Point de liberté de parole sans liberté de dépenser: le financement des élections fédérales américaines et le déclin des partis", paru dans la revue Pouvoirs en 1984.

Sujet #46: Diffusion d'écrits en période électorale

État de la situation

Lors de la dernière campagne électorale, le DGE a fait cesser la publicité du livre de monsieur Gil Rémillard et a interdit la vente du livre de monsieur Denis Monière parce qu'il jugeait qu'il s'agissait là d'une dépense électorale et qu'à ce titre l'agent officiel du candidat aurait dû autoriser au préalable une telle dépense et la comptabiliser avec les autres dépenses électorales du candidat.

Dans le cas de la publicité sur le Traité de droit constitutionnel de M. Rémillard, l'éditeur a tenté de faire valoir, mais en vain, que le programme de lancement et de publicité du volume en question avait été planifié bien avant le déclenchement des élections et l'annonce de la candidature de M. Rémillard. Certaines annonces publicitaires avaient d'ailleurs paru dans les journaux avant le déclenchement des élections, et ce, selon les normes habituelles.

Dans le cas du livre de M. Monière, dans lequel l'auteur critiquait la politique du Parti Québécois en regard de la question d'indépendance, c'est la vente même du livre qui a été interdite. Le livre ayant été lancé au début de la campagne électorale, ses frais de fabrication devaient en outre être considérés comme une dépense électorale, selon l'interprétation du DGE.

Les médias ont alors été unanimes à condammer l'interprétation de la loi faite par le DGE à cet égard. Tous s'entendaient pour dire que la notion de dépenses électorales ne devait pas être extensionnée au point de brimer ainsi la liberté d'expression.

Solutions possibles

La loi actuelle, ou du moins l'interprétation qui en est faite, au chapitre des dépenses électorales est-elle trop restrictive? Comment l'assouplir sans pour autant donner ouverture à de réels abus?

Dans le cas de la diffusion d'écrits en période électorale, diffusion comportant autant la vente elle-même que la publicité dont elle fait l'objet, il y aurait peut-être lieu de faire une distinction selon le moment où cette diffusion intervient et/ou encore selon le moment où l'édition de l'écrit est terminée. Selon une telle approche chronologique, le seul critère déterminant devient le moment où certaines étapes sont franchies par rapport au déclenchement de la campagne électorale.

On pourrait ainsi envisager que la diffusion d'un livre édité avant le début de la période électorale ne constitue pas une dépense électorale, en autant que cette diffusion se fait selon les règles courantes et habituellement suivies dans ce domaine et qu'elle a débuté avant le début de la campagne électorale.

Un écrit dont l'édition et la diffusion ont lieu pendant la période électorale tomberait sous le coup de la définition de dépense électorale. Quant à l'écrit édité avant le début de la période électorale mais diffusé une fois cette période amorcée, il constitue le cas frontière que l'on peut choisir d'assimiler à l'un ou l'autre des cas précités.

Cette solution strictement chronologique peut conduire à des situations quelque peu injustes puisque la date du déclenchement de l'élection devient le seul facteur déterminant. Par ailleurs, ce critère est objectif et laisse ainsi peu de place à l'interprétation et à l'arbitraire.

Une seconde approche pourrait prendre comme critère de base la nature de l'écrit lui-même et de la publicité dont il fait l'objet. Cette approche implique l'introduction d'une quelconque forme de censure, avec tout ce que cela comporte de subjectif et de discrétionnaire.

Face au problème de la diffusion d'écrits en période électorale, on peut donc:

1) maintenir le statu quo, laissant ainsi au DGE le soin d'interpréter l'étendue de la notion de dépense électorale;

2) exclure spécifiquement de la définition de dépense électorale, la diffusion de certains écrits, en fonction du moment où leur édition a été achevée et où leur diffusion a débuté;

3) exclure de la définition de dépense électorale les écrits dont le contenu n'a aucune saveur partisane et dont la diffusion se fait selon les règles courantes du marché.

Sujet #47: Responsabilités de l'agent officiel (art. 412-415)

État de la situation

Comme dans le cas du représentant officiel (qui a été étudié au sujet 30), la loi actuelle n'exige pas que l'agent officiel désigné dans une déclaration de candidature soit tenu de confirmer par écrit l'acceptation de sa fonction. En cas de contravention à la loi par l'agent officiel, il devient dès lors très difficile, sinon impossible, de prouver que la personne en cause avait accepté d'agir à ce titre.

De plus, contrairement aux dispositions applicables en cas de démission du représentant officiel (art. 324), la loi n'oblige pas l'agent officiel démissionnaire à donner un avis écrit de sa démission au candidat et au directeur du scrutin. Selon l'adjoint au DGE, cette situation serait source de confusion.

Enfin, aucune obligation n'est actuellemment faite à l'agent officiel qui démissionne de produire auprès de son candidat un rapport des dépenses électorales de ce dernier pour la période au cours de laquelle il a agi comme agent officiel. Le candidat et l'agent officiel qu'il nommera en remplacement du démissionnaire peuvent ainsi avoir de la difficulté à savoir où ils en sont rendus et à produire le rappport final des dépenses électorales.

Solutions possibles

Comme dans le cas du représentant officiel (sujet #30), il serait souhaitable que l'agent officiel soit tenu de confirmer par écrit l'acceptation de sa fonction et qu'en cas de démission, il soit tenu de produire un rapport des dépenses électorales de son candidat pour la période au cours de laquelle il était agent officiel et de transmettre toutes les pièces justificatives requises pour la production du rapport final de dépenses électorales. L'agent officiel qui omettrait de remplir ses obligations pourrait ainsi être poursuivi.

En outre, par souci d'harmonisation avec la situation applicable au représentant officiel (art. 324) et pour éviter toute confusion, il pourrait être opportun d'obliger l'agent officiel qui désire démissionner à transmettre un avis écrit de sa démission au candidat pour lequel il travaille et au directeur du scrutin.

De façon à clarifier les responsabilités de l'agent officiel, la loi pourrait être modifiée pour y inclure les obligations suivantes:

1) obligation pour l'agent officiel de confirmer l'acceptation de sa fonction;

2) obligation pour l'agent officiel de donner un avis écrit de sa démission au candidat et au directeur du scrutin concernés;

3) obligation pour l'agent officiel démissionnaire de produire un rapport partiel de dépenses électorales et de transmettre toutes les pièces justificatives requises.

Sujet #48: Dépenses personnelles des candidats (art. 421)

État de la situation

En vertu de l'article 421, un candidat peut payer lui-même les dépenses personnelles qu'il fait à l'occasion d'une élection, jusqu'à concurrence de 2 000 $. Ces dépenses font partie des dépenses électorales du candidat: c'est pourquoi ce dernier doit remettre à son agent officiel un état détaillé des dépenses électorales qu'il a ainsi effectuées. Ces dépenses seront par la suite comptabilisées avec l'ensemble des autres dépenses électorales du candidat et pourront donner lieu à un remboursement partiel.

Selon les directives et les bulletins d'interprétation émis par le DGE, les dépenses personnelles d'un candidat sont celles affectées à sa personne ou à sa famille immédiate et découlant de services ou de biens non durables payés à l'occasion d'une élection (frais de garde d'enfants, de coiffure, d'habillement).

Le fait que ces dépenses personnelles payées par le candidat fassent partie de ses dépenses électorales créerait certaines difficultés, notamment quant au respect de la limite des dépenses électorales permises. En effet, l'agent officiel d'un candidat doit presque nécessairement s'entendre au préalable avec son candidat sur le montant de dépenses personnelles que ce dernier entend effectuer de façon à établir sa propre marge de manoeuvre. Cette situation entraînerait ainsi des erreurs de bonne foi qui peuvent constituer des illégalités, notamment en dépassant le maximum autorisé de dépenses.

Par ailleurs, il semble qu'actuellement les dépenses personnelles payées par le candidat puissent être ou non remboursées à ce dernier par son agent officiel: dans un cas comme dans l'autre, la dépense sera néanmoins considérée comme une dépense électorale et pourra ainsi éventuellement être remboursée pour moitié, si le candidat remplit les conditions d'admissibilité au remboursement de ses dépenses électorales.

Solutions possibles

Une première solution aux problèmes causés dans l'application de cet article nous est fournie par la récente Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. Le nouvel article 454 stipule en effet que "ne sont pas des dépenses électorales les frais raisonnables assumés par le candidat... pour ses autres dépenses personnelles, qui ne font pas l'objet d'un remboursement et qui ne comprennent les frais d'aucune autre publicité que celle faite par le candidat sur les lieux de la convention".

Cette formule a certes l'avantage de la simplicité et supprime toute confusion quant à la limite des dépenses électorales. Par ailleurs, en ne fixant aucune limite et en n'instaurant aucun contrôle sur les dépenses personnelles d'un candidat, cette formule ouvre peut-être la porte aux abus et s'éloigne peut-être d'un objectif fondamental de la loi, soit l'égalité des chances entre les candidats. En effet, la fortune personnelle des candidats pourrait devenir un atout significatif.

Pour contourner ces inconvénients tout en simplifiant l'application de la loi, on peut concevoir une autre formule qui, comme la précédente, reconnaît que les dépenses personnelles des candidats ne sont pas des dépenses électorales, donc ne sont ni comptabilisées ni remboursées comme telles; mais on peut maintenir une limite au montant qu'un candidat peut ainsi dépenser et obliger ce dernier à produire un rapport détaillé de ses dépenses en annexe au rapport de dépenses électorales préparé par l'agent officiel.

Selon l'une ou l'autre des deux formules précédentes, le candidat aurait ainsi le choix de payer lui-même certaines dépenses personnelles qui ne seraient pas considérées comme dépenses électorales et donc non sujettes à remboursement, ou encore de faire effectuer de telles dépenses par son agent officiel qui les comptabiliseraient alors avec les autres dépenses électorales, susceptibles de remboursement.

Une dernière solution consisterait peut-être tout simplement à maintenir le statu quo dans la loi, mais en s'assurant que des directives claires et explicites soient transmises aux candidats et aux agents officiels sur la façon d'appliquer la loi. Si l'ampleur du problème est marginale, cette solution serait peut-être la plus appropriée.

Les dépenses personnelles des candidats peuvent être traitées selon l'une ou l'autre des hypothèses suivantes:

1) ne pas être considérées comme dépenses électorales et ne pas être limitées ou contrôlées de quelque façon (solution municipale);

2) ne pas être considérées comme dépenses électorales mais être limitées à 2 000 $ ou plus et de ce fait être contrôlées par le biais d'un rapport détaillé produit par le candidat;

3) être considérées comme des dépenses électorales (solution actuelle).

Sujet #49: Dépenses électorales d'un parti pour le compte d'un candidat

État de la situation

La Loi électorale impose des contrôles rigoureux des dépenses électorales des candidats et des partis politiques qui participent à une élection. Ces contrôles sont indépendants, en ce sens que les candidats et leurs agents sont soumis à des règles d'une part, et les partis politiques sont de leur côté soumis aussi à des règles précises. Ainsi l'agent officiel d'un candidat devra déposer un rapport des dépenses électorales de ce dernier et l'agent officiel d'un parti devra faire de même au nom du parti. Les plafonds des dépenses électorales varient, de même que le montant du remboursement possible, selon qu'il s'agit d'un candidat ou d'un parti.

Rien cependant dans la loi n'empêche que l'agent officiel d'un parti politique engage des dépenses électorales pour le compte d'un seul candidat. Ainsi, l'agent officiel d'un parti pourrait défrayer les coûts d'une affiche destinée à promouvoir l'élection d'un seul candidat. La dépense ayant été autorisée et effectuée par l'agent officiel d'un parti politique, c'est dans le rapport de dépenses électorales de ce dernier que sera comptabilisé le coût d'une telle dépense et non dans le rapport du candidat qui a pourtant bénéficié de cette dépense. Une telle situation viole-t-elle l'esprit de la loi? Ou est-ce plutôt une manifestation de la volonté du législateur de ne pas intervenir plus que nécessaire dans l'organisation et la stratégie électorales des partis et des candidats?

La Loi électorale du Canada, dont l'esprit au niveau du contrôle et du remboursement des dépenses électorales est le même que celui qui prévaut dans la loi québécoise, interdit pour sa part à l'agent enregistré d'un parti d'engager des dépenses électorales "dont le but principal est de favoriser l'élection d'un candidat en particulier ou d'une personne susceptible de devenir candidate, à l'exception du chef du parti", à moins que ces dépenses ne soient engagées au nom de ce candidat et ne fassent dès lors partie des dépenses électorales de ce dernier (art. 70.1 (2)). De plus, si une telle dépense a été effectuée avec la connivence ou le consentement du candidat ou de son agent officiel, ces derniers sont coupables d'une manoeuvre frauduleuse (art. 70.1 (3)). L'existence d'une telle disposition semble découler de l'étanchéité qu'on a voulu maintenir entre les dépenses d'un candidat et celles d'un parti de façon à assurer le respect du plafond des dépenses imposé à l'un et à l'autre.

Solutions possibles

L'esprit sous-jacent au contrôle des dépenses électorales exige-t-il pour être respecté qu'on restreigne la liberté des partis politiques de développer la

stratégie électorale qu'ils jugent appropriée, sous réserve évidemment du respect des dispositions de la loi.

Si oui, alors le modèle de la loi fédérale peut représenter une solution, bien qu'elle soit assez drastique. La dépense électorale effectuée par un parti mais visant essentiellement à promouvoir l'élection d'un candidat en particulier serait en fait une dépense électorale attribuée au candidat en question.

L'adjoint au DGE du Québec suggère pour sa part que la loi précise que les dépenses engagées par un agent officiel d'un parti doivent viser à favoriser l'ensemble des candidats de ce parti ou du moins d'un nombre minimum de dix candidats (nombre exigé pour obtenir et maintenir l'autorisation d'un parti politique). Dans le même esprit, on pourrait exiger que les dépenses engagées au nom d'un parti aient une portée au moins régionale sinon provinciale.

Si par ailleurs on juge que l'expérience de maintenant plus de vingt ans de contrôle des dépenses électorales tel qu'il s'effectue ne conduit pas à un constat de détournement de l'esprit de la loi, il est peut-être préférable d'opter pour le statu quo et de respecter ainsi l'attitude de confiance et de non-ingérence du législateur dans les décisions de stratégie des partis politiques.

Les dépenses électorales d'un parti peuvent-elles servir essentiellement la promotion d'un ou de quelques candidats ou doivent-elles nécessairement avoir une portée nationale pour être conformes aux objectifs et à l'esprit de la loi? Selon la réponse donnée à cette question, on peut opter pour l'une ou l'autre solution suivante:

1) maintenir le statu quo;

2) prévoir dans la loi que toute dépense électorale effectuée par un parti pour le compte d'un candidat en particulier doit être considérée comme une dépense faite par ce candidat, sauf dans le cas du chef de parti (comme au fédéral);

3) spécifier dans la loi que les dépenses électorales autorisées pour les partis politiques sont celles faites pour promouvoir l'élection d'un nombre minimum de candidats (10 par exemple) ou pour promouvoir la victoire générale de ce parti (selon la proposition de l'adjoint au DGE).

Sujet #50: Temps d'antenne gratuit et "débat des chefs"
(art. 427)

État de la situation

Lors de la dernière campagne électorale, le "débat sur le débat" a monopolisé l'attention et a donné lieu à de vives protestations. Cette polémique a mis en évidence des divergences importantes d'interprétation de l'article 427 de la Loi électorale.

Cette disposition édicte les conditions auxquelles doivent se soumettre les diffuseurs et propriétaires d'imprimés pour pouvoir mettre gratuitement à la disposition des chefs de partis et des candidats du temps d'antenne ou de l'espace dans leurs imprimés. Si les conditions imposées dans cet article sont remplies, alors le temps d'antenne ou l'espace ainsi alloué aux partis et candidats n'est pas considéré comme une dépense électorale pour ces derniers.

Le coeur du problème vient en fait de l'assimilation d'un débat entre chefs de partis à du temps d'antenne gratuit. Cette approche, adoptée par le DGE, conduisait à assujettir la tenue d'un tel débat aux prescriptions édictées à l'article 427. Or, la notion de répartition "équitable qualitativement et quantitativement" a été interprétée par le DGE comme exigeant la présence simultanée de tous les chefs de partis représentés à l'Assemblée nationale ou ayant recueilli au moins 3% des votes à l'élection précédente. Le DGE, en rendant publique cette interprétation de l'article 427, avertissait donc les diffuseurs qu'il jugerait illégal un débat ne mettant en présence que les chefs des deux principaux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale.

Les diffuseurs et les médias en général n'ont pas été lents à réagir. Dans l'esprit de tous, un débat entre chefs ne pouvait être assimilé à de la publicité partisane, pas plus que ne le sont un bulletin de nouvelles ou un éditorial. En adoptant une interprétation si restrictive, le DGE était taxé de détourner la loi de son esprit, de brimer la liberté d'information et de permettre une ingérence indue de l'Etat dans la liberté de presse. Tous s'entendaient alors pour dire que si le problème originait de l'ambiguité du texte législatif, il fallait voir à le modifier.

Outre l'intervention des éditorialistes et journalistes en général, cette polémique a donné lieu à des représentations formelles du Conseil de Presse du Québec et de la Canadian Radio Television News Directors Association.

Dans un avis adressé au DGE le 29 novembre 1985, le Conseil de Presse faisait valoir qu'un tel débat "soumis au traitement journalistique" ne pouvait en aucun cas être confondu aux périodes de temps gratuit mises à la disposition des candidats et partis par les médias, "lesquelles sont de caractère nettement publicitaire". Une telle confusion ne pouvait, selon le Conseil, que conduire à une "immixtion inacceptable de l'Etat dans un domaine qui outrepasse sa compétence: l'information".

Quant à la Canadian Radio Television News Director Association, elle adoptait à son Assemblée annuelle de septembre 1986 une résolution unanime pressant le gouvernement de modifier la Loi électorale de façon à garantir la liberté des diffuseurs dans le traitement journalistique des débats de nature politique pendant les campagnes électorales.

Rappelons enfin que cette polémique a donné lieu à un échange de savantes opinions juridiques entre les conseillers du DGE et du PLQ. Nous ne croyons pas essentiel de reprendre ici tous les arguments avancés de part et d'autre, d'autant plus qu'ils portaient essentiellement sur des considérations fort théoriques en matière d'interprétation des lois et du droit du DGE d'interpréter la Loi électorale de la façon qu'il le faisait. L'autre volet important de ces opinions juridiques portait sur l'application de la notion de "répartition équitable" au contexte d'un débat.

Or, il nous apparaît que la première question qu'il faut résoudre est plutôt celle posée par les journalistes et diffuseurs, à savoir: l'article 427 vise-t-il à régir seulement la publicité partisane en période électorale ou vise-t-il à englober les événements médiatiques d'information?

Solutions possibles

Selon la réponse apportée à cette question, les solutions sont fort différentes.

Si l'intention du législateur est d'assurer une égalité des chances entre partis et candidats en lice en obligeant les diffuseurs et propriétaires d'imprimés à leur accorder un traitement équitable dans l'octroi d'espace ou de temps gratuit pour diffuser leur message politique sous forme de publicité, alors il est clair que la solution réside dans l'exclusion explicite des débats entre chefs de l'application de l'article 427. Cette approche peut tirer sa justification du fait que le législateur a déjà exclu de la notion de dépenses électorales la publication d'éditoriaux, de nouvelles ou chroniques de même que la diffusion d'émissions de nouvelles ou commentaires. Si on considère, comme le suggèrent les représentants des médias, qu'un débat entre chefs est davantage de l'ordre d'une émission d'information ou d'affaires publiques que de l'ordre d'un message publicitaire, alors la solution pourrait être celle suggérée par le Conseil de Presse du Québec.

Dans un mémoire adressé au ministre délégué à la Réforme électorale le 18 mars 1987, le Conseil propose en effet les modifications suivantes à la Loi électorale:

1) ajouter aux paragraphes 1° et 2° de l'article 407, qui énumère les exceptions à la notion de dépenses électorales, les éléments suivants:

la publication d'entrevues d'un ou plusieurs candidats ou représentants de candidats ou de partis politiques et la diffusion d'un débat entre deux ou plusieurs candidats... ou d'entrevues entre deux ou plusieurs candidats...

2) pour éviter toute confusion, préciser à l'article 427 que les débats et entrevues dont il est fait mention à l'article 407 ne sont pas visés par cet article.

Si par ailleurs, l'on juge plutôt que les débats entre chefs doivent continuer d'être régis par les dispositions applicables à la publicité des partis politiques en campagne électorale, il faut se demander si les conditions édictées à l'article 427, notamment au chapitre de la définition des chefs de partis visés, sont conformes aux exigences de la liberté d'information d'une part et de l'idéal d'équité d'autre part, et si elles traduisent bien la réalité socio-politique. La situation vécue en 1985 a en effet démontré que l'article, tel que libellé actuellement, conduisait à mettre sur le même pied des partis politiques occupant par ailleurs des positions fort éloignées, en termes d'assises populaires, dans l'échiquier politique québécois. Il faudrait peut-être alors envisager restreindre la "clientèle" visée par cet article en resserrant les critères d'admissibilité à la notion de chefs retenue pour les fins d'application de cet article. On pourrait par exemple parler de chef des partis politiques qui constituent un groupe parlementaire au sens du Règlement de l'Assemblée nationale. Une autre solution pourrait peut-être consister à préciser davantage le sens de "répartition équitable qualitativement et quantitativement" en spécifiant que la simultanéité de présence à un débat n'est pas essentielle à cette notion d'équité.

Quelle que soit la solution retenue, il nous semble que l'objectif fondamental doit être de trouver le meilleur équilibre entre la protection des libertés fondamentales et l'idéal d'égalité des chances entre les protagonistes de la scène électorale.

Que l'on décide d'exclure ou non les débats entre chefs de l'application de l'article 427, il apparaît nécessaire de préciser le cadre d'application de cet article. Les solutions possibles pourraient être les suivantes:

1) exclure spécifiquement les "débats entre chefs" de l'application de l'article 427 et de la notion de dépenses électorales, au même titre que les émissions ou publications de nouvelles ou commentaires (recommandation du Conseil de Presse du Québec);

2) maintenir l'application de l'article 427 à de tels débats mais restreindre la notion de chefs de façon à ne retenir que les chefs des principaux partis politiques;

3) maintenir l'application de l'article 427 à de tels débats mais préciser que l'équité n'implique pas nécessairement la simultanéité de présence des chefs;

4) apporter les modifications suggérées en 2) et en 3).

Sujet #51: Transmission des rapports de dépenses électorales (art. 433-434)

État de la situation

En vertu des articles 433 et 434, l'agent officiel d'un candidat doit transmettre au bureau ou au domicile du directeur du scrutin le rapport de dépenses électorales que la loi lui enjoint de préparer. Dès sa réception, le directeur du srutin transmet pour sa part ce rapport au DGE après en avoir fait copie, pour fins de consultation éventuelle par les électeurs.

Selon l'adjoint au DGE, cette situation pose des difficultés parce qu'à l'époque de la remise des rapports, soit dans les 90 jours qui suivent le scrutin, les bureaux des directeurs du scrutin sont habituellement fermés, forçant ces derniers à agir à partir de leur domicile où ils ne disposent pas des équipements requis notamment pour faire les photocopies.

Les agents officiels peuvent aussi avoir des difficultés à se conformer à cet article à cause notamment de l'accessibilité et de la disponibilité parfois moins grandes du directeur du scrutin à la période où ils sont tenus de remettre leur rapport de dépenses électorales.

Solutions possibles

L'adjoint au DGE suggère comme première hypothèse de solution que les agents officiels soient tenus de remettre au directeur du scrutin, en même temps que le rapport de dépenses électorales, une copie conforme de ce dernier et de toutes les pièces justificatives qui doivent l'accompagner. Cette solution ne fait que déplacer les problèmes du directeur du scrutin sur la personne de l'agent officiel, qui aura dans certains cas les mêmes difficultés causées notamment par le manque d'équipement de photocopie.

Une autre solution envisagée par l'adjoint au DGE consisterait plutôt à introduire dans la loi la possibilité pour l'agent officiel d'acheminer directement, par la poste ou autrement, au bureau du DGE, le rapport des dépenses électorales et les autres documents qui l'accompagnent. Cette solution a le mérite d'accorder plus de souplesse aux agents officiels mais si elle se présente sous forme d'alternative laissée à la discrétion de ces derniers, elle ne règle guère le problème des directeurs du scrutin qui continueront à recevoir chez eux certains rapports de dépenses électorales. Cette solution risque en outre de créer une certaine confusion en multipliant les méthodes de transmission des rapports en question.

Une troisième hypothèse, inspirée en partie de la précédente, pourrait consister à inverser la démarche actuellement imposée par les articles 433 et 434. Les agents officiels transmettraient leur rapport de dépenses électorales et autres documents directement au DGE; ce dernier serait tenu d'en faire parvenir une copie à chaque directeur du scrutin concerné, pour maintenir et faciliter le droit de l'électeur de les consulter. Pour faciliter la transmission, le DGE pourrait peut-être recevoir de tels documents soit à son bureau chef à Québec, soit à son bureau de Montréal, au choix de l'agent officiel.

La procédure de transmission des rapports de dépenses électorales pourrait donc:

1) être maintenue telle quelle;

2) être modifiée en obligeant l'agent officiel à remettre en même temps que son rapport une copie de ce dernier et des pièces justificatives;

3) être modifiée en laissant le choix à l'agent officiel de remettre son rapport soit au directeur du scrutin, soit au DGE;

4) être inversée, c'est-à-dire que les rapports seraient acheminés directement chez le DGE (à Québec ou à Montréal) et ce dernier verrait à en faire parvenir une copie à chaque directeur du scrutin concerné.

Sujet #52: Publication des sommaires des rapports de dépenses électorales (art. 435, 437)

État de la situation

En vertu des articles 435 et 437 de la loi actuelle, le DGE est tenu de publier dans les journaux les sommaires des rapports des dépenses électorales de tous les candidats et de tous les partis politiques en lice lors d'une élection. Ces dispositions introduites dans la loi pour favoriser la transparence, l'information et la consultation du public, entraînent des coûts importants que le DGE évaluait à environ un demi million de dollars au lendemain de l'élection de 1985. Rappelons que lors de cette élection, il y avait 673 candidats et 13 partis politiques.

Compte tenu des coûts impliqués, mais conscients par ailleurs de l'importance de maintenir l'objectif de transparence et d'accessibilité du public à l'information, le Conseil consultatif et le DGE suggéraient au gouvernement au printemps 1986 que les exigences actuelles de la loi en regard de la publication des sommaires des rapports de dépenses électorales pourraient être diminuées sans pour autant porter atteinte aux objectifs poursuivis par la loi.

Le gouvernement retenait alors la proposition qui lui était faite et l'Assemblée nationale adoptait le 27 mars 1986 le projet de loi 32 sur les sommaires des rapports de dépenses relatives à l'élection du 2 décembre 1985.

En vertu de cette loi, le DGE devait publier dans les journaux non pas les sommaires des rapports de tous les candidats et partis mais seulement ceux des candidats ayant droit à un remboursement de leurs dépenses électorales (246 au lieu de 673) et ceux des partis politiques. Le DGE était par ailleurs tenu de rendre public un rapport contenant les sommaires des rapports des dépenses électorales de tous les candidats et partis. Selon l'évaluation fournie à l'époque par le DGE dans son mémoire, l'adoption de cette loi aurait permis une économie de l'ordre de 100 000 $. L'adjoint au DGE, dans ses Réflexions sur d'éventuels amendements à la Loi életorale en date du 24 avril 1986, parlait quant à lui d'une économie de moitié, soit 250 000 $.

Le projet de loi 32 ne visait cependant que l'élection de 1985 et n'amendait pas la Loi électorale qui redeviendrait applicable pour la prochaine élection. Y a-t-il lieu dès lors d'intégrer à la Loi électorale les dispositions du projet de loi 32?

Solutions possibles

Une première solution consisterait donc à intégrer dans la Loi électorale les dispositions temporaires adoptées en mars 1986 et consistant à ne forcer

la publication des sommaires des rapports de dépenses électorales que pour les partis et les candidats ayant droit à un remboursement de leurs dépenses. Cette solution a l'avantage d'avoir déjà été éprouvée et de résulter d'un consensus entre les partis politiques.

Une autre solution pourrait être d'éliminer tout simplement l'obligation de publier dans les journaux les sommaires des rapports de dépenses électorales, le rapport complet que le DGE est de toutes façons tenu de faire étant public et satisfaisant aux objectifs de transparence et d'information. Cette seconde hypothèse permettrait une économie de l'ordre de 500 000 $, soit deux fois plus importante que la première.

Sujet #53: Correction des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales (art. 445)

État de la situation

L'adjoint au DGE expose un certain nombre de problèmes au chapitre de la correction des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales pour laquelle la loi prévoit actuellement à l'article 445 la procédure à suivre.

Le premier problème soulevé tiendrait au fait qu'en vertu de la loi le chef d'un parti politique ou un candidat qui constate une erreur dans un rapport n'est pas tenu de demander qu'elle soit corrigée et que par ailleurs le DGE ne peut exiger d'un chef ou candidat qu'il procède à une demande formelle de correction. Une telle situation pourrait avoir des conséquences sur la qualité de l'information disponible.

Le second problème tient au fait que la procédure actuelle de demande de correction, qui est en fait une procédure judiciaire, peut être indûment lourde et onéreuse lorsque l'erreur à corriger en est une mineure et d'ordre purement comptable; ce serait le cas par exemple d'une erreur de transcription de chiffres d'un rapport à un autre.

Solutions possibles

Au premier problème soulevé, soit celui de la discrétion actuellement laissée au chef d'un parti ou à un candidat, de demander ou non une correction de rapport, l'adjoint au DGE ne soumet pas de solution. Si le genre de situations visées est celui décrit dans le second problème, soit la présence d'erreur mineure et strictement comptable, la solution suggérée à ce problème couvrirait l'aspect ici en cause. Si par ailleurs, on vise des situations où les erreurs constatées sont d'importance et que le chef ou le candidat omet sciemment de demander une correction, on peut penser qu'il s'agirait alors carrément d'une contravention à l'obligation de fournir les données requises par la loi en regard des différents rapports. Il semble enfin que le DGE ait trouvé une solution lorsque l'erreur consiste en l'oubli d'une dépense électorale, puisqu'alors il ne la rembourse tout simplement pas.

Quant au second problème, soit la correction d'erreurs comptables mineures, l'adjoint au DGE suggère que les agents et représentants officiels soient autorisés à apporter unilatéralement de telles corrections à leurs rapports et ce, jusqu'à la date limite prévue par la loi pour la production de ces rapports. Enfin, il est suggéré que le DGE puisse aussi, dans "certaines occasions" qui ne sont par ailleurs pas précisées, apporter unilatéralement des corrections à un rapport financier ou de dépenses électorales.

La correction, par l'agent ou le représentant officiel, avant la date limite de production du rapport peut sans doute contribuer à assouplir le formalisme entourant toute la question des rapports, sans mettre en jeu l'intégrité du système.

Quant à l'intervention unilatérale du DGE, il nous est fort difficile d'en évaluer l'opportunité en l'absence d'indications du genre de situations envisagées. Par ailleurs, si la possibilité d'intervention unilatérale du DGE devait être jugée opportune, il faudrait se demander s'il ne serait pas nécessaire de l'encadrer en fixant certains critères et certaines limites à une telle intervention.

Pour élaborer la meilleure solution aux différents problèmes soulevés par l'adjoint au DGE quant à la correction des rapports financiers et les rapports de dépenses électorales, encore faudrait-il en connaître l'étendue réelle.

Sujet #54: Personnel de cabinet et Loi électorale (art. 460)

État de la situation

L'article 460 de la loi exclut actuellement le personnel de cabinet de l'application de l'ensemble du titre VIII de la loi qui porte sur le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales.

Cette disposition a été introduite en 1984 suite à la confusion qui régnait alors autour de la question du salaire des membres du personnel de cabinet d'un ministre ou d'un député de l'Assemblée nationale en regard de la notion de dépenses électorales. Des avis juridiques contradictoires ont alors été émis sur cette question. Selon certains, les salaires des membres de cabinets des députés à l'Assemblée nationale (président, vice-président, leader etc.) devaient être considérés comme des dépenses électorales contrairement aux salaires des membres de cabinets des ministres, parce que le principe selon lequel la Couronne n'est pas soumise à la loi à moins d'indication expresse au contraire ne vaut que pour l'Exécutif et n'affecte pas l'Assemblée nationale. La thèse contraire a par ailleurs été développée, à savoir que les salaires des membres des cabinets des ministres et des députés ne devaient pas être considérés comme des dépenses électorales.

Devant une telle ambiguité et par souci d'équité, le législateur a décidé de spécifier que les salaires des membres de cabinets devaient recevoir le même traitement juridique en regard de la Loi électorale, qu'il s'agisse d'un cabinet de ministre ou d'un cabinet de député.

La façon de traduire cette intention n'a par ailleurs peut-être pas été des plus heureuses et a créé une situation juridique qui dépasse probablement l'intention du législateur. En effet, tel que libellé, l'article 460 exclut le personnel de tout cabinet de l'application de l'ensemble du titre de la loi portant sur le financement et les dépenses électorales, plutôt que de ne l'exclure que de l'application du chapitre portant sur le contrôle des dépenses électorales.

Concrètement, la situation actuelle, sur le plan juridique, fait en sorte par exemple qu'un membre du personnel d'un cabinet pourrait verser une contribution à un parti politique qui dépasse le maximum autorisé de 3 000 $. Une telle contribution n'aurait par ailleurs probablement pas à être divulguée.

Solutions possibles

On peut douter que les exemples cités plus hauts correspondent aux objectifs et intentions du législateur lorsqu'il a adopté cet article 460.

L'exclusion de l'application du chapitre portant sur le contrôle des dépenses électorales peut par ailleurs se justifier, vu la difficulté sinon l'impossibilité de départager la part du salaire d'un membre de cabinet qui pourrait être ou non associée à une dépense électorale. Il convient dès lors de traduire clairement cette intention première du législateur, si par ailleurs elle correspond toujours à la lecture qu'il fait des objectifs de la loi et des impératifs de la réalité. L'article 460 devrait alors se lire ainsi:

"Le présent chapitre ne s'applique pas à un membre du personnel de cabinet ou de député."

Sujet #55: Réglementation des sondages en période électorale

État de la situation

La question de la réglementation ou de l'interdiction des sondages en période électorale n'est pas nouvelle et refait régulièrement surface, depuis le début des années 70, à chaque élection.

Dans le cadre de la réflexion sur l'élaboration d'un projet de loi sur les référendums, la question du contrôle des sondages a retenu une attention spéciale. En effet, un Comité des sondages, composé de représentants de la Société canadienne de science politique et de l'Association canadienne des anthropologues et sociologues de langue française, soumettait à l'automne 1977 au ministre d'État à la Réforme électorale un mémoire sur cette question. Après avoir analysé le rôle des sondages et de leur diffusion pendant les périodes électorales ou référendaires, le comité proposait un modèle de réglementation, largement inspiré de la législation française en ce domaine. Les recommandations du mémoire étaient les suivantes:

1) que la diffusion de tout sondage, pendant une période électorale, soit accompagnée des informations suivantes (qui a fait le sondage, pour qui, auprès de qui, quand, de quelle façon).

2) que l'ensemble des documents relatifs à un sondage fasse l'objet d'un dépôt légal (Bibliothèque nationale, Bibliothèque de l'Assemblée nationale ou DGE) et soit accessible au public (questionnaires, méthodologie, rapports d'analyse).

3) que la diffusion de tout sondage soit interdite durant la semaine précédant le scrutin.

Les propositions du Comité recevaient alors un appui plutôt mitigé de la part des médias au contraire des représentants des partis politiques qui leur accordaient un accueil plutôt favorable. Rappelons que le programme du parti au pouvoir à cette époque contenait un article visant l'interdiction de diffusion des sondages électoraux sept jours avant le scrutin.

Le gouvernement n'a cependant pas jugé opportun de retenir les propositions du Comité dans l'élaboration du projet de Loi sur la consultation populaire. Cette décision semble avoir reposé d'une part sur l'engagement pris alors par le ministre de ne pas profiter de la Loi sur la consultation populaire pour introduire des changements importants à la pratique électorale et d'autre part sur la crainte qu'une telle intervention ne soit décriée au nom de la liberté d'information et ne soit perçue comme un désaveu de l'intelligence de l'électeur.

Lors de la dernière campagne électorale, le débat a été ravivé, quoique de façon bien modérée. Quelques ex-politiciens (MM. Marcel Léger et Fabien Roy) ont en effet tenté de faire valoir l'importance de réglementer et surtout d'interdire les sondages pendant une partie de la campagne électorale. Les médias n'ont pas tardé à réagir à de telles propositions au nom du droit du public à l'information et du réalisme. Selon eux en effet, interdire la diffusion des sondages revient à priver les électeurs d'une information à laquelle ils ont droit d'autant plus que les partis politiques continueront toujours de leur côté à utiliser ce moyen d'information pour des fins de stratégie. Pour tous ceux qui croient au peu d'influence réelle des sondages sur le choix final des électeurs, refuser la publication des sondages revient à continuer de considérer les électeurs comme incapables de prendre eux-mêmes leurs décisions.

En juin 1986, le gouvernement fédéral rendait public un Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale, dans lequel il était proposé de réglementer la publication et la diffusion des sondages en période électorale. Il était par ailleurs affirmé que "s'il interdisait les sondages... le gouvernement laisserait entendre par là que c'est à lui de décider ce que la population doit savoir". De toutes façons, concluait-on, aucune interdiction ne saurait être entièrement efficace.

Le projet de loi C-79, déposé à la Chambre des communes en juin 1987, intègre les recommandations du Livre blanc et prescrit que les résultats de tout sondage portant sur un candidat ou un parti doivent être accompagnés, lors de leur publication ou de leur diffusion, des renseignements suivants:

1) qui a fait le sondage;
2) qui a commandé le sondage;
3) la taille de l'échantillon;
4) la date des entrevues;
5) la marge d'erreur;
6) le libellé exact de toutes les questions dont les réponses ont mené aux résultats diffusés ou publiés.

Aucune interdiction de publication n'est par ailleurs édictée dans ce projet de loi. Les réactions suscitées par les dispositions du projet de loi C-79 réglementant les sondages ont été à peu près unanimes: tous s'entendent pour dire que les règles imposées par le projet de loi sont celles que respectent toutes les maisons de sondages sérieuses et de ce fait n'ont pas à être inscrites dans la loi. On convient que le développement de "l'industrie du sondage" a eu comme conséquence heureuse pour tous qu'elle a dû s'autodiscipliner, la concurrence étant encore le meilleur et le plus efficace incitatif à cet effet. En fait, ce n'est pas tant les maisons de sondage qui sont dérangées par ce projet de loi mais plutôt les médias qui y voient une entrave au traitement journalistique des sondages et partant une forme d'ingérence de l'État dans la liberté de presse. L'obligation de fournir toutes ces informations pose surtout des problèmes techniques aux médias électroniques qui fonctionnent dans un contexte de temps très court (30 secondes, 1 minute).

Le politicologue Vincent Lemieux jugeait pour sa part l'intervention proposée du fédéral comme "un coup d'épée dans l'eau" puisque, selon lui, la très grande majorité des sondages diffusés au Québec sont de bonne qualité.

Le fédéral est la seule juridiction canadienne à vouloir se doter actuellement d'une réglementation des sondages en période électorale. En effet, jusqu'en 1982, la Colombie-Britannique interdisait tout sondage pendant la période électorale; depuis lors, non seulement l'interdiction est-elle levée, mais la Loi électorale de la province ne prévoit plus aucune réglementation particulière sur la diffusion des sondages.

Il semble que la France soit la seule démocratie occidentale à s'être dotée d'une législation complète en cette matière. Adoptée en 1977 et depuis lors en vigueur, la loi française prévoit:

1) que la diffusion de tout sondage se rapportant directement ou indirectement à une élection soit accompagnée de certaines informations minimales (qui a fait le sondage, pour qui, auprès de qui et quand);

2) qu'à l'occasion de la diffusion d'un sondage, l'organisme qui l'a effectué dépose auprès de la Commission des sondages des informations plus complètes (méthodologie, marge d'erreur, échantillon, texte intégral des questions);

3) que toute diffusion ou publication de sondage soit interdite dans la semaine qui précède le scrutin.

La loi française a déjà 10 ans et continue de recevoir application sans soulever semble-t-il de protestations majeures.

Au Québec, M. Richard French proposait en 1983, alors qu'il était député de l'Opposition, un projet de loi sur les sondages et la publicité gouvernementale. Ce projet de loi, qui n'a jamais dépassé le stade de la présentation, visait essentiellement à obliger le gouvernement, ses ministères et organismes, à rendre publics annuellement la liste des sondages effectués ou commandés, en précisant leur objet, leur coût, la méthodologie, etc. Le projet de loi n'abordait pas le cas particulier des sondages en période électorale.

Solutions possibles

La question de la réglementation des sondages en période électorale comporte en fait deux volets distincts, soit: la réglementation proprement dite de leur diffusion ou publication et l'interdiction pour une période donnée de toute diffusion ou publication.

Au chapitre de la réglementation, la question essentielle à se poser est la suivante: l'électeur-consommateur a-t-il besoin d'être protégé contre les pratiques, sinon malhonnêtes ou manipulatrices du moins douteuses, tant des maisons de sondages que des diffuseurs et éditeurs? Si, comme le croient plusieurs observateurs, le régime de concurrence a forcé les maisons de sondage à s'autodiscipliner et à se doter de règles d'éthique rigoureuses et si par ailleurs les médias ont aussi de leur côté atteint un niveau adéquat d'autodiscipline et de rigueur, toute réglementation pourrait être perçue comme une ingérence injustifiée de l'État dans la liberté de presse. En fait, la solution de la réglementation ne devrait être retenue que si un besoin de protection du client-électeur est clairement indentifié et l'étendue d'une telle réglementation devrait alors être ajustée en fonction de la nature et de l'étendue du besoin de protection.

Quant à l'interdiction de la diffusion ou de la publication de tout sondage pendant la (les) dernière (s) semaine (s) ou les derniers jours de la campagne électorale, l'analyse récente du gouvernement fédéral nous semble très juste. D'une part, il est impensable de garantir une interdiction absolument étanche, ne serait-ce qu'à cause de la juridiction territoriale limitée qu'elle devrait prendre (seulement au Québec) qui pourrait être facilement contournée dans un contexte où les moyens de communication sont à toutes fins utiles sans frontières. Par exemple, Le Droit d'Ottawa ou une station radiophonique de cette ville pourraient diffuser les résultats d'un sondage interdit de diffusion au Québec. D'autre part, on ne pourra jamais interdire, notamment aux partis politiques, de faire leurs propres sondages jusqu'au jour du scrutin. Dès lors, comment justifier que l'État prive les citoyens-électeurs d'une information que les stratèges politiques peuvent continuer d'obtenir et d'utiliser.

En fin de ligne, on peut se demander si la solution ne réside pas dans la confiance au jugement de l'électeur qui de toutes façons reste celui qui a le dernier mot.

Les questions à se poser sont donc les suivantes:

1) doit-on réglementer les sondages en période électorale?

2) doit-on interdire la diffusion des sondages à la veille d'un scrutin?

Sujet #56: Le rapport annuel et les dispositions financières (art. 483-489)

État de la situation

Jusqu'en 1982, l'administration du système électoral était assumée par trois "institutions" indépendantes et distinctes, soit le Directeur général des élections, le Directeur général du financement des partis politiques et le Directeur général de la représentation.

Par le projet de loi 96 adopté en décembre 1982, l'administration du système électoral était intégrée sous l'autorité unique du Directeur général des élections. Par la même occasion, on introduisait dans la Loi électorale un certain nombre de mécanismes de contrôle de l'administration du système électoral.

Soucieux de préserver l'indépendance nécessaire à la fonction du DGE et reconnaissant le statut particulier de "personne désignée" de ce dernier, le législateur a alors désigné l'Assemblée nationale elle-même, par le biais d'une commission parlementaire, comme lieu où s'exercerait un certain "contrôle" de l'administration du système électoral.

Essentiellement, ce contrôle s'effectue par l'étude, en commission parlementaire, des prévisions budgétaires annuelles du DGE (art. 485-486). La commission peut en outre étudier, le cas échéant, les dépenses effectuées pour un événement électoral ou pour tout mandat spécial confié au DGE et qui ne pouvaient faire l'objet de prévisions budgétaires lors de l'exercice précédent (a. 488). En vue de l'étude de ses prévisions budgétaires, le DGE doit fournir à la commission un rapport financier préliminaire de l'exercice précédent (a. 487). Suite à cet examen, la commission parlementaire "approuve les prévisions budgétaires et dépose son rapport à l'Assemblée nationale", tel que stipulé à l'article 489.

Le DGE est en outre tenu de remettre au président de l'Assemblée nationale, au plus tard le 30 septembre de chaque année, un rapport de ses activités pour l'exercice précédent: ce rapport doit comprendre un rapport financier (a. 484). La loi ne mentionne cependant pas que le rapport annuel est soumis à une commission parlementaire, comme dans le cas des prévisions budgétaires.

Par l'adoption du projet de loi 25 modifiant la Loi sur la représentation électorale, le 18 juin 1987, on a introduit dans cette loi un mécanisme de contrôle de la Commission de la représentation identique à celui applicable au DGE. Désormais, l'étude des prévisions budgétaires du DGE et de la Commission de la représentation se feront donc à partir de données financières différenciées.

même si administrativement les deux entités sont d'une certaine façon confondues. De façon à permettre une évaluation précise du coût de chaque délimitation, la loi a en outre imposé à la Commission de la représentation l'obligation de remettre au président de l'Assemblée nationale un rapport des dépenses reliées à la délimitation des circonscriptions électorales, et ce dans les trois mois suivant l'adoption définitive d'une nouvelle carte électorale. Un tel rapport pourra être soumis à l'examen d'une commission parlementaire. L'adoption de ces dispositions visait essentiellement à permettre que soient connus de façon distincte et précise les coûts reliés au processus de délimitation des circonscriptions électorales d'une part et les coûts reliés aux autres volets de l'administration du système électoral d'autre part.

Depuis l'intégration de 1982, les parlementaires ont donc eu l'occasion d'expérimenter le mécanisme de contrôle de l'administration électorale, soit l'étude en commission parlementaire des prévisions budgétaires. L'analyse de l'expérience passée semble confirmer une appréhension formulée par les parlementaires eux-mêmes lors de l'étude du projet de loi en 1982, que résument bien les propos suivants de M. Réjean Doyon, député de Louis-Hébert:

> "Le problème auquel on va faire face est le suivant: il est vrai que la Commission parlementaire pourra poser toutes les questions du monde au Directeur général des élections qui sera sûrement prêt à y répondre. Mais est-ce qu'on peut espérer que, dans un laps de temps très court, on puisse avoir l'occasion et le temps de fouiller les questions et de procéder à une analyse rationnelle de ces rapports ou prévisions budgétaires ou encore des dépenses qui ont déjà été faites?" (Journal des débats, commissions parlementaires, 13 décembre 1982, no. 221, p. B-10946)

Il semble en effet que les parlementaires aient eu une certaine difficulté à assumer la lourde tâche qui leur incombait, de telle sorte qu'à l'exception du dernier exercice de ce genre tenu en mai 1987, la tenue de la commission parlementaire pour l'étude des prévisions budgétaires du DGE a été plus souvent qu'autrement l'occasion d'échanges plus ou moins partisans sur les questions électorales, plutôt que d'être le lieu d'un examen attentif des coûts de l'administration du système électoral.

On peut avancer quelques éléments d'explication de ce succès mitigé du mécanisme de contrôle parlementaire de l'administration électorale. D'une part, la loi ne précise nulle part le contenu du rapport financier ou du rapport des prévisions budgétaires que le DGE doit déposer à l'Assemblée nationale. Les rapports soumis à date par le DGE étaient certes complets mais se présentaient le plus souvent de façon assez peu détaillée, quant à la nature de chacun des items retenus, et fort peu soutenue par des notes explicatives qui auraient permis une meilleure compréhension.

Le DGE avait pourtant, toujours lors de l'étude en commission parlementaire du projet de loi 96 en décembre 1982, laissé entendre qu'il était très conscient de la difficulté de la tâche dévolue aux parlementaires et qu'il s'efforcerait de trouver des moyens concrets pour rendre cet exercice le plus fructueux possible. Il disait ainsi:

"Je crois qu'il faut trouver des façons de procéder, des manières de procéder qui soient autre chose qu'une présentation pure et simple de chiffres sans plus d'explications ou sans plus de raisons ou de barèmes... si je déposais les barèmes ou les politiques administratives qui sont établies et qui sont écrites et qui sont mises en application chez moi devant cette commission parlementaire avant que vous étudiez les prévisions budgétaires, je pense que ce serait un commencement de réponse à la question que vous posez." (Journal des débats, commissions parlementaires, 2 décembre 1982, no. 212, p. B-10631).

Les parlementaires quant à eux n'ont peut-être pas expioité toutes les facilités ou ressources à leur disposition et que la loi elle-même les incite à utiliser. En effet, l'article 486 stipule expressément que la commission parlementaire peut requérir l'expertise qu'elle juge nécessaire. Dans les documents préliminaires au projet de loi de 1982, on spécifiait même que la commission pouvait prendre l'avis du Conseil du Trésor. Cette disposition relative à l'expertise possible se voulait un moyen direct d'assurer la qualité et l'efficacité du travail de contrôle dévolu aux parlementaires. L'utilisatiion de l'expertise du Conseil du Trésor n'affecterait par ailleurs en rien l'indépendance du DGE. Or, à notre connaissance, la commission parlementaire n'a jamais eu recours à une telle expertise spécialisée pour l'assister dans sa tâche.

L'administration du système électoral recoupe en fait deux ensembles de réalités fort distinctes, qu'on aurait peut-être intérêt à distinguer davantage au niveau des différents rapports financiers et peut-être même au niveau des mécanismes de contrôle. En effet, il y a d'une part l'administration courante qui découle de certaines responsabilités continues dévolues au DGE, notamment en matière de financement des partis politiques et d'information. Il y a d'autre part l'administration des événements électoraux proprement dits (recensement, délimitation des circonscriptions, scrutins) qui se produisent de façon cyclique et sont plus ou moins prévisibles.

Lors de l'intégration en 1982, on avait avancé l'hypothèse de distinguer clairement les deux types d'activités et d'introduire des règles de contrôle appropriées. Ainsi, on suggérait que les activités courantes du DGE et les ressources qu'elles nécessitent soient assujetties aux mêmes règles administratives que les ministères et organismes dont les budgets sont votés par l'Assemblée nationale. D'autre part, on proposait que l'utilisation des ressources humaines et matérielles lors d'événements électoraux fassent l'objet d'un contrôle a posteriori par une commission de l'Assemblée nationale. Le budget des activités courantes et les plans d'effectifs seraient ainsi votés par l'Assemblée nationale alors que les crédits requis pour les événements électoraux seraient puisés à même le fonds consolidé du revenu. Le DGE aurait été tenu de faire une comptabilité séparée de l'utilisation de ces différents crédits.

C'est essentiellement au nom de la nécessaire indépendance du DGE du pouvoir exécutif que cette hypothèse a été rejetée. Ce n'est pas tant l'idée de la distinction des activités du DGE et de leur comptabilité séparée qui achoppait que celle d'assujettir une partie du budget du DGE au contrôle direct de l'exécutif.

Solutions possibles

La question du contrôle de l'administration du système électoral doit être abordée avec le double objectif de préserver l'indépendance du DGE et d'atteindre le plus haut degré de transparence. La Loi électorale a en effet depuis quelques années imposé des règles et contraintes de plus en plus serrées aux partis et aux candidats dans la divulgation de leurs sources de revenus et de leurs dépenses, qui sont par ailleurs plafonnées. Dans ce contexte, il est essentiel que "l'Institution" chargée de l'administration du système électoral s'impose une discipline de transparence équivalente dans l'utilisation des fonds publics.

Le mécanisme de contrôle par une commission parlementaire constitue une solution respectueuse du statut particulier du DGE et de l'indépendance nécessaire à sa fonction. Cependant, pour être efficace, ce contrôle doit pouvoir s'effectuer à partir d'une information la plus claire et la plus complète possible et avec une approche la plus professionnelle possible.

Il pourrait être souhaitable que les parlementaires aient recours à l'expertise disponible, notamment au Conseil du Trésor, pour préparer l'étude des documents financiers du DGE. Par ailleurs, la loi devrait peut-être préciser davantage le contenu et du rapport financier préliminaire et annuel et du rapport des prévisions budgétaires que le DGE est tenu de transmettre. Ainsi, il pourrait être établi que les rapports du DGE doivent comporter des notes explicatives détaillant chacune des grandes catégories budgétaires utilisées. De plus, au niveau des effectifs, le DGE devrait peut-être être tenu de présenter non seulement le nombre des effectifs permanents et temporaires en place mais aussi une répartition plus détaillée accompagnée d'un véritable plan d'effectifs. Enfin, il faut noter que la pratique récente du DGE de présenter distinctement les données financières relatives aux activités proprement électorales devrait être formalisée dans la loi et être assujettie aux mêmes précisions et explications que les données relatives aux opérations courantes.

Quant à l'assujettissement du DGE aux différentes politiques administratives en vigueur dans l'administration publique, certains peuvent y voir un danger à l'indépendance du DGE. On pourrait envisager des accomodements à un tel assujettissement qui tiennent compte du contexte particulier dans lequel le DGE est appelé à agir lors des événements électoraux. Sans aller jusqu'à l'assujettissement, ne serait-ce que partiel, on peut par ailleurs au moins envisager que le DGE soit tenu de déposer à la commission parlementaire les différentes politiques administratives qu'il s'est données au niveau de l'utilisation des ressources humaines et matérielles. On ne ferait alors que concrétiser une proposition que le DGE faisait lui-même en 1982.

Pour assurer la plus grande transparence possible de l'administration électorale tout en préservant l'indépendance du DGE, certaines améliorations pourraient être introduites au mécanisme de contrôle parlementaire prévu dans la loi. Le texte qui précède en a identifié quelques-unes qui ne nécessitent par ailleurs pas nécessairement de modifications législatives, soit:

1) la précision du contenu des rapports financiers (préliminaire et annuel) et des prévisions budgétaires que le DGE doit déposer;

2) la distinction entre le budget d'opérations courantes et le budget d'événements électoraux;

3) le dépôt en commission parlementaire des politiques administratives du DGE;

4) l'utilisation possible par les parlementaires de l'expertise du Conseil du Trésor pour l'analyse de ces rapports.

Sujet #57: Infractions et peines (art. 490-512)

État de la situation

L'obligation imposée tant aux partis politiques qu'aux candidats de présenter dans un délai donné des rapports financiers et des rapports de dépenses électorales constitue une mesure essentielle à l'atteinte des objectifs de transparence et d'équité qui sous-tendent toute la politique de financement des partis politiques.

Compte tenu de l'importance que revêt donc la production de ces rapports, les sanctions prévues en cas d'infraction à la loi à cet égard ne sont peut-être pas assez sévères, diminuant ainsi leur fonction dissuasive. C'est du moins l'opinion de l'adjoint au DGE.

Ainsi, la non-production d'un rapport financier ou d'un rapport de dépenses électorales, peut donner lieu à une amende maximale de 50 $ par jour pour chaque journée de retard.

Lorsqu'un parti ou une instance d'un parti n'a pas produit dans les délais son rapport financier annuel, le chef de ce parti, ou le chef parlementaire de ce parti, devient inhabile à siéger tant que le rapport n'a pas été produit (art. 404). Le DGE peut en outre décider de retirer l'autorisation d'un parti ou d'une instance qui ne se conforme pas aux exigences de la loi en regard notamment des rapports financiers (art. 346).

Quant à la non-production des rapports de dépenses électorales, elle peut entraîner pour le candidat élu la perte de son droit de siéger (art. 444) et pour le candidat non élu, la perte de son droit de se présenter à une élection subséquente jusqu'à ce que le rapport en question soit produit (art. 165).

La discrétion accordée au DGE de retirer ou non l'autorisation d'un parti ou d'une instance qui ne produit pas son rapport financier comporte peut-être le désavantage, propre à toute mesure discrétionnaire, d'affaiblir la portée de l'obligation, de laisser les partis dans une certaine ambiguité quant aux critères qui guideront la décision du DGE et de placer ce dernier dans la situation délicate d'avoir à justifier à chaque occasion la décision qu'il prend.

Solutions possibles

Si l'on juge souhaitable de réaffirmer l'importance de promouvoir la transparence, l'équité et l'intégrité de notre système électoral, un certain renforcement, non pas des exigences de la loi, mais des sanctions attachées aux contraventions à celle-ci, peut être opportun.

On peut ainsi envisager augmenter l'amende prévue pour la non-production de l'un ou l'autre rapport prescrit par la loi. Le libellé actuel de l'article 504 fixe en fait une amende quotidienne maximale de 50 $. On pourrait faire de ce montant soit une amende fixe, soit une amende minimale.

On pourrait aussi envisager que le défaut pour une entité autorisée de présenter les rapports requis entraîne automatiquement le retrait de son autorisation après que les avis et éventuellement un délai supplémentaire lui aient été accordés.

Certains pourront par ailleurs juger que les dispositions existantes sont suffisamment sévères, si l'on songe par exemple à la perte du droit de siéger pour un candidat ou un chef de parti, faute de production de rapports.

Selon l'appréciation que l'on fait, on peut donc:

1) maintenir le statu quo;

2) augmenter l'amende prévue pour la non-production d'un rapport;

3) préciser que le défaut de produire les rapports prescrits entraîne automatiquement et dans tous les cas la perte d'autorisation.

4) retenir les deux modifications suggérées en 3 et 4.

Sujet #58: Directeur général des élections et Protecteur du citoyen

État de la situation

Lors des élections de décembre 1985, des électeurs se sont adressés au Protecteur du citoyen, lui demandant d'intervenir auprès du Directeur général des élections, parce que l'exercice de leur droit de vote était menacé en raison d'une erreur administrative. Le Protecteur du citoyen a alors effectivement tenté d'intervenir auprès du DGE, mais ce dernier lui a opposé son absence de compétence à son égard.

Dans son Rapport annuel 1985, le Protecteur du citoyen exposait le litige qui l'opposait au DGE et concluait que ces événements démontraient:

> "l'impérieuse nécessité qu'à titre de personne impartiale et disponible à faire enquête dès que les droits d'un citoyen sont lésés, je puisse exercer pleinement mon mandat à l'égard des actes ou des omissions du Directeur général des élections et de son personnel." (p. 11)

Le Protecteur du citoyen recommandait alors de modifier sa loi en ce sens. Cette proposition fut d'abord retenue par le gouvernement, puisque le projet de loi no 26, déposé par le ministre de la Justice le 14 mai 1987, contenait une disposition assujettissant le DGE à la compétence du Protecteur du citoyen.

Suite à des discussions avec l'Opposition officielle, le gouvernement retira la disposition en question du projet de loi 26 avant qu'il ne soit adopté le 23 juin 1987. Il fut cependant alors clairement indiqué que cette question serait étudiée à nouveau dans le cadre de la révision de la Loi électorale.

Au-delà de l'argumentation strictement juridique, les principaux arguments développés par les deux protagonistes autour de cette question peuvent se résumer ainsi.

Les arguments du Protecteur du citoyen

- Les droits démocratiques sont trop importants pour laisser la responsabilité de les préserver "aux bons soins, hors de tout contrôle, d'un seul homme, fût-il aussi sage, aussi impartial, aussi honnête qu'on puisse le souhaiter".

- Le seul moyen actuellement donné à l'électeur qui se sent lésé dans l'exercice de ses droits démocratiques, c'est la plainte auprès du DGE lui-même: comment le DGE peut-il alors "véhiculer l'image d'un arbitre impartial: il apparaîtra aux yeux du citoyen qui se croit injustement traité par ses services comme le juge dans sa propre cause".

- Le pouvoir du Protecteur du citoyen n'en étant un que de recommandation, la liberté d'action et l'indépendance nécessaires au DGE ne sont pas mises en péril ni restreintes de quelque façon.

- Le Protecteur du citoyen est aussi indépendant du pouvoir exécutif que le DGE, puisque comme lui il est une "personne désignée" par l'Assemblée nationale.

- Le Protecteur du citoyen ne participe pas non plus du pouvoir judiciaire et un recours auprès de lui ne correspond en aucun cas et d'aucune façon à un droit d'appel.

Selon le Protecteur du citoyen, la seule question à se poser est la suivante: la démocratie ne serait-elle pas mieux servie en accordant au citoyen-électeur qui se sent lésé dans l'exercice de ses droits démocratiques la possibilité de faire appel à l'intervention du Protecteur du citoyen?

Les arguments du DGE

- Le statut de "personne désignée" implique que le DGE n'est responsable que devant l'Assemblée nationale et qu'aucune "intervention d'autorité" ne doit s'interposer entre lui et l'Assemblée.

- Le principe de la non-compétence des tribunaux en matière électorale doit être appliqué par analogie au Protecteur du citoyen.

- Les quelques dérogations au principe de l'indépendance totale du DGE sont toutes contenues dans des lois particulières qui n'affectent en rien le mandat qui lui est confié ni le déroulement d'une élection, ce qui ne serait pas le cas advenant que le Protecteur du citoyen ait un pouvoir d'enquête et de recommandation en matière électorale.

- "Cette proposition équivaut à instaurer un mécanisme d'appel dans le domaine électoral", ce que l'on ne reconnaît même pas aux tribunaux.

- Le citoyen n'est pas sans recours devant le système électoral et le DGE est déjà soumis à de nombreux contrôles, notamment par l'Assemblée nationale.

En résumé, l'essentiel de l'argumentation du DGE repose sur la crainte que l'intervention du Protecteur du citoyen en matière électorale ne vienne réduire l'indépendance et l'autonomie décisionnelle que lui confère son statut de "personne désignée".

Solutions possibles

Les arguments avancés de part et d'autre contiennent des éléments fort pertinents qui conduisent malheureusement à des solutions opposées.

D'une part, il est certain que la reconnaissance d'un droit aussi fondamental que les droits démocratiques doit se manifester par la mise en oeuvre du plus grand nombre et des meilleurs mécanismes qui puissent en garantir l'exercice. En ce sens, la démocratie a tout à gagner à offrir à l'électeur une protection supplémentaire pour l'exercice de ses droits fondamentaux. Compte tenu de la nature des pouvoirs du Protecteur du citoyen, l'impact de ce nouveau recours offert à l'électeur serait essentiellement d'ordre moral.

D'autre part, il est important de préserver au maximum la crédibilité de l'institution chargée de voir au sain déroulement du processus démocratique. Il nous apparaît en effet que l'assujettissement du DGE à la compétence du Protecteur du citoyen ne remet pas tellement en question l'indépendance ou l'autonomie décisionnelle du DGE, mais elle peut risquer d'ébranler sa crédibilité.

Entre les solutions extrêmes, il y aurait peut-être possibilité d'envisager des améliorations à la situation actuelle. D'une part, l'introduction d'une clause omnibus (voir sujet #2) permettant au DGE de corriger certaines erreurs ou de trouver des solutions ponctuelles à des problèmes non prévus, serait certes de nature à atténuer les risques que les droits démocratiques fondamentaux ne soient mis en péril. Mais, malgré cela, certains électeurs peuvent se sentir lésés par une décision du DGE et doivent pouvoir être assurés que leur plainte recevra toute l'attention qu'elle mérite. Dans ce sens, on peut envisager resserrer les dispositions de la loi concernant le traitement des plaintes déposées auprès du DGE. On pourrait ainsi envisager que le traitement de ces plaintes doive faire l'objet d'un rapport spécifique déposé à l'Assemblée nationale, plutôt que d'être intégré, sous forme de données finalement fort succinctes, dans le rapport annuel. Puisque la majorité des problèmes surviennent à l'occasion d'une élection, on pourrait envisager que le DGE soit tenu de faire rapport, après chaque élection générale, des plaintes reçues, des difficultés vécues et des solutions apportées, au cours de la période électorale.

On peut ausi envisager accorder un recours particulier à l'électeur qui se considère brimé par une décision du DGE, soit la possibilité de déposer une plainte directement auprès du Président de l'Assemblée nationale. Comme le DGE est une "personne désignée" par l'Assemblée nationale et n'est à ce titre responsable que devant elle, une telle formule a l'avantage de respecter le statut du DGE. Par contre, comme de telles plaintes sont susceptibles de surgir pendant la période électorale, alors que l'Assemblée nationale est dissoute, le seul rôle que l'on pourrait donner au Président de l'Assemblée nationale serait de s'engager à déposer devant la nouvelle Assemblée une fois formée, un rapport des plaintes reçues. L'impact d'un tel recours se situerait donc essentiellement au niveau de la publicité accordée a posteriori aux plaintes des électeurs.

PARTIE II

SUJETS PROPOSÉS PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Présentation

Lorsque le ministre délégué à la Réforme électorale amorçait en juin 1987 le processus de révision de la Loi électorale, il invitait spécifiquement les intervenants intéressés, soit les membres de l'Assemblée nationale, le Directeur général des élections de même que les dirigeants de tous les partis politiques autorisés à transmettre au Secrétariat à la Réforme électorale tout sujet qui leur semblait devoir être pris en considération. Il apparaissait en effet essentiel au ministre que les principaux intéressés du domaine électoral puissent faire connaître dès le départ les sujets de leurs préoccupations dans cette démarche de révision de la Loi électorale.

Le Directeur général des élections a répondu très positivement à cet appel du ministre, en soumettant au Secrétariat à la Réforme électorale deux listes de sujets, une première liste en date du 2 juillet 1987 contenant 76 sujets/propositions et une deuxième liste en date du 27 août 1987 contenant 19 sujets/propositions.

Le document qui suit a pour objectif de commenter chacune des 95 propositions faites par le Directeur général des élections.

Pour la bonne compréhension du lecteur, nous reproduisons textuellement chacune des propositions, accompagnées des notes explicatives formulées par le DGE, le cas échéant.

Nous emploierons le même ordre et la même numérotation que ceux utilisés par le Directeur général des élections dans ses deux documents. Les commentaires du Secrétariat apparaîtront en dessous de chacune des propositions du DGE.

1ère Liste de sujets en date du 2 juillet 1987

TITRE I Le DGE et le personnel électoral
(art. 1 à 43)

Proposition 1

Opportunité de restreindre aux seuls partis représentés à l'Assemblée nationale et pouvant former un groupe parlementaire au sens du Règlement de l'Assemblée nationale, l'entente sur l'essai de nouveaux mécanismes de votation. (art. 11).

Le Projet de loi 25 (Loi modifiant la Loi sur la représentation électorale et d'autres dispositions législatives) a introduit cette distinction ou cette limitation à trois endroits dans la Loi sur la représentation électorale, soit aux articles 18.1, 37 et 39.2. Y a-t-il lieu de faire de même dans la Loi électorale. Cette décision pourrait avoir des répercussions sur les articles 45, 70, 81, 88, 149, 378 et 427 de la Loi électorale.

Commentaires

L'article 13 du Règlement de l'Assemblée nationale définit "groupe parlementaire" comme tout groupe d'**au moins douze députés élus** sous la bannière d'un même parti politique, **ou** tout groupe de députés élus sous la bannière d'un parti politique qui a obtenu **au moins 20 pourcent des voix** aux plus récentes élections générales. On précise également à ce même article qu'à l'exception du Président, les députés n'appartenant à aucun groupe siègent à titre d'indépendants.

Il est vrai que le Projet de loi 25 a introduit cette référence à la définition de groupe parlementaire au sens du Règlement de l'Assemblée nationale à trois (3) endroits. Par ailleurs, il importe de mentionner immédiatement que le Projet de loi 25 n'a pas créé de ce fait deux "régimes" si l'on peut s'exprimer ainsi. C'est-à-dire qu'on ne retrouve pas dans cette loi une référence aux partis représentés à l'Assemblée nationale et pouvant former un groupe parlementaire et en même temps une référence aux partis représentés à l'Assemblée nationale tout simplement. En effet, chaque fois qu'on réfère à une situation où l'accord d'un parti représenté à l'Assemblée nationale est nécessaire, **cet accord a été restreint dans tous les cas** aux partis représentés à l'Assemblée nationale **et** pouvant former un groupe parlementaire.

Introduire également cette limitation dans la Loi électorale est-il souhaitable? A prime abord, il ne nous apparaît pas justifié de créer deux types de "régimes" dans une même loi. Egalement, il ne faudrait pas perdre de vue que la Loi électorale est la base même de notre démocratie. Cette proposition du DGE aurait pour conséquence d'empêcher un parti politique qui n'a fait élire qu'un seul député (ou quelques-uns seulement) et qui n'a pas obtenu au moins 20 pourcent des voix de faire valoir son point de vue sur des aspects importants du processus électoral.

Compte tenu de la nature des articles visés à la Loi électorale, soit les articles 11, 45, 70, 81, 88, 149, 378 et 427, qui réfèrent entre autres à l'essai de nouveaux mécanismes de votation, à la composition du Conseil consultatif, à la transmission de la liste des recenseurs et de la liste électorale, à la révision rurale, il ne nous apparaît pas opportun de restreindre la participation des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, même si certains n'ont fait élire qu'un seul député ou quelques-uns ou n'ont pas obtenu au moins 20 pourcent des voix.

Proposition 2

Opportunité de supprimer le serment que l'on demande aux employés du Directeur général des élections de prêter. (art. 21)

La Loi sur la fonction publique (L.R.Q., c. F-3.1.1) ne prévoit plus la prestation d'un serment. Le fonctionnaire doit remplir ses devoirs sans partialité, affection ni faveur. La Loi électorale prévoit également que les membres du personnel du Directeur général des élections ne peuvent se livrer à un travail de nature partisane; ils n'ont pas non plus le droit de grève. Le serment est-il vraiment nécessaire? Si l'on décide de conserver le serment, celui-ci devra être revu afin de le simplifier et de le rendre plus conforme à la réalité.

Commentaires

Il est vrai que depuis 1983 la prestation de serment obligatoire pour le fonctionnaire a disparu de la Loi sur la fonction publique.

Par ailleurs, le type de fonctions auxquelles se livrent les employés du DGE ne les distinguent-elles pas des autres membres de la fonction publique? Le Bureau du DGE n'a-t-il pas un caractère particulier par rapport au reste de la fonction publique?

La Loi électorale a une portée particulièrement importante étant au coeur même de notre démocratie. En conséquence, la prestation du serment ne sert-elle pas en quelque sorte d'avertissement solonnel aux employés? A notre connaissance, le fait pour les employés du DGE de prêter serment n'a jamais soulevé de difficulté; le serment ne représente en fin de compte qu'un engagement moral.

Il pourrait par ailleurs être opportun de revoir la formulation du serment si celle-ci n'est plus jugée adéquate.

Proposition 3

Elimination de l'obligation pour le directeur du scrutin de choisir ses aides parmi les personnes ayant la qualité d'électeur. (art. 24)

Pendant la période électorale, plusieurs tâches ne demandent pas que les personnes engagées aient 18 ans. C'est le cas, entre autres, de certaines activités de distribution, de collage ou d'entretien ménager. Nous suggérons donc que les directeurs du scrutin ne soient pas limités dans le choix de ces personnes.

Commentaires

Le problème soulevé par le DGE ne tient-il pas à une interprétation trop rigoureuse ou trop large des mots "aide" et "personnel électoral"?

Pour éclaircir ce problème ne devrait-on pas s'attarder aux types d'activités auxquelles doivent se livrer les aides du directeur du scrutin et ce, à la lumière de l'esprit général de la Loi électorale? Les activités électorales que remplissent les aides ne sont-elles pas reliées directement aux fonctions mêmes du directeur du scrutin, décrites à l'article 42? En effet, il importe à notre avis de distinguer ce qu'est un aide au directeur du scrutin et ce, au sens de l'art. 42. Une personne qui s'adonne à des activités de distribution, de collage ou d'entretien ménager et ce, même dans le cadre d'une campagne électorale n'a pas à être incluse nécessairement dans la définition de personnel électoral, dans la mesure où cela ne consiste pas une tâche reliée à la fonction même du directeur du scrutin.

Dans diverses circonscriptions électorales, les travaux d'entretien ménager et de distribution ne sont-ils pas effectués par des firmes indépendantes qui embauchent leurs propres employés et qui n'ont de ce fait aucun lien de subordination avec le directeur du scrutin?

Enfin, il faudrait peut-être être prudent avant d'éliminer l'obligation d'avoir la qualité d'électeur dans diverses situations. En effet, avoir la qualité d'électeur ne dépend pas seulement du critère de l'âge mais aussi de d'autres critères, tels la citoyenneté canadienne et le domicile au Québec (article 54).

Proposition 4

Possibilité de distinguer entre directives et procédures administratives. (art. 24)

Le Directeur général des élections peut émettre des directives relativement à l'application de la loi (a. 8), directives auxquelles doivent se conformer les membres du personnel électoral (a. 24). Du point de vue administratif, le Directeur général des élections doit élaborer des procédures administratives. Il y aurait lieu, à notre avis, d'introduire cette notion dans la Loi électorale en précisant clairement que les membres du personnel électoral doivent également s'y conformer.

Commentaires

A prime abord on pourrait se demander en quoi la notion de procédure administrative, qui est de nature essentiellement de régie interne, doit être introduite dans la Loi électorale? A notre connaissance aucune loi du Québec ne contient cette notion.

Nous avons communiqué avec le Bureau du Directeur général des élections afin de faire préciser leur pensée et afin de connaître quel pouvait être le problème sous-jacent à cette proposition. Il semble que ce qui préoccupe le Bureau du Directeur général des élections est que certains directeurs du scrutin défient son autorité en n'obtempérant pas à certaines de ses instructions qui, de l'aveu même du Bureau du Directeur général des élections, ne sont pas toujours de la nature d'une directive, et ne sont en conséquence pas transposées dans une directive. A titre d'exemple, on nous mentionne que certains directeurs du scrutin refusent d'obéir promptement lorsque le Directeur général des élections demande la production d'un document dans un délai donné sous prétexte qu'ils n'ont qu'à se conformer aux directives et sans plus.

Y a-t-il lieu de légiférer dans le sens proposé? La Loi électorale doit-elle être modifiée pour devenir en partie un code de discipline? Toutes les responsabilités du directeur du scrutin nécessaires à l'intégrité et au bon fonctionnement du processus électoral ne devraient-elles pas être consacrées dans les directives du DGE? Le problème soulevé ne pourrait-il pas être réglé par l'élaboration d'une directive de la part du Directeur général des élections qui serait à l'effet que les directeurs du scrutin doivent se conformer aux instructions du Directeur général des élections essentielles au bon fonctionnement et à l'intégrité du processus électoral.

Egalement, le Règlement R-4 régit les conditions d'exercice des fonctions de directeur du scrutin. Ne serait-il pas plus approprié d'apporter une modification au règlement plutôt qu'à la Loi électorale?

Enfin, d'un point de vue juridique et légistique, la législation québécoise en général est composée de loi, de règlement, de directive, de décret et d'arrêté ministériel. Toutes ces notions ont des effets juridiques.

Une consultation informelle avec le Secrétariat général à la législation nous informe qu'il n'est pas souhaitable de multiplier les vocables, (c'est-à-dire d'introduire de nouvelles notions) et de ce fait, de créer une nouvelle habilitation juridique à moins d'en justifier l'ultime nécessité. Dans l'état du droit actuel, la Loi électorale n'a pas à consacrer cette notion de "procédures administratives" et son introduction aux dires du Secrétariat à la législation créerait un précédent. On nous mentionne qu'il importe avant d'introduire de nouvelles notions qui auraient des effets juridiques de bien s'assurer que le problème soulevé par le DGE ne puisse être solutionné avec les notions actuelles, soit par le biais d'une directive ou d'une modification au règlement.

Proposition 5

Prévoir la possibilité de destituer un directeur du scrutin qui refuse de se conformer à une directive ou une procédure administrative du Directeur général des élections. (art. 43)

Le refus de se conformer à une directive est un acte d'insubordination grave qui devrait pouvoir entraîner la destitution. Il devrait en être de même pour le directeur du scrutin qui ne respecte pas les procédures administratives du Directeur général des élections: évidemment ce dernier cas est relié à la décision qui sera prise relativement à la proposition faite en regard de l'article 24.

Commentaires

Le libellé actuel de l'article 43 de la Loi électorale est à notre avis assez large pour permettre la destitution d'un directeur du scrutin face au problème soulevé. En effet, l'art. 43 permet entre autre au Directeur général des élections de destituer un directeur du scrutin qui néglige d'accomplir ses fonctions ou qui ne respecte pas une des conditions d'exercice de la fonction. Or, le Règlement sur les conditions d'exercice des fonctions de directeur du scrutin (E-3.2, r.4), prévoit spécifiquement à l'article 2(1) que ce dernier doit se conformer aux directives du DGE. L'article 24 de la Loi électorale prévoit d'ailleurs déjà l'obligation pour le personnel électoral de se conformer aux directives du DGE.

La destitution d'un directeur du scrutin suite au non-respect des directives du DGE nous semble déjà couverte par la loi et le règlement.

TITRE IV La Liste électorale (art. 61 à 155)

Proposition 6

Opportunité de permettre au Directeur général des élections de prescrire la forme et la teneur de toutes les formules requises pour l'application de l'ensemble de la loi à l'exception des formules que la loi prescrit devoir être adoptées par règlement. (art. 62)

Commentaires

Actuellement deux articles de la Loi électorale habilitent le DGE à prescrire des formules nécessaires pour l'application de la loi, soit les articles 9 (3°) et 62 qui se lisent comme suit:

> **9.** En ce qui a trait au financement des partis politiques et au contrôle des dépenses électorales, il doit notamment:
> 1° autoriser les partis, instances d'un parti et candidats indépendants;
> 2° vérifier si les partis, instances d'un parti et candidats se conforment aux dispositions du titre VIII;
> 3° établir le texte des formules et documents devant servir à l'application du titre VIII;
> 4° émettre les directives sur la tenue de la comptabilité des partis, instances d'un parti et candidats indépendants qu'il a autorisés;
> 5° recevoir et examiner les rappports financiers et les rapports de dépenses électorales;
> 6° enquêter sur la légalité des dépenses d'une entité autorisée, des contributions et des dépenses électorales.

> **62.** Le directeur général des élections prescrit la forme et la teneur de toutes les formules requises pour l'application du présent titre.

Comme on peut le constater, ces deux articles restreignent l'étendue de la responsabilité du DGE de prescrire des formules aux TITRES IV ET VIII de la loi. A l'exception des formules que la loi prescrit devoir être adoptées par règlement, on ne retrouve dans la loi aucun autre endroit où il est fait mention de l'établissement de formules. En conséquence, nous prenons pour acquis qu'il ne s'agit pas d'un problème réel à solutionner mais que la proposition du DGE est plutôt d'ordre préventif. D'ailleurs, après consultation avec le Bureau du Directeur général des élections, ce dernier abonde dans le même sens.

Par ailleurs, dans un souci de simplification de la loi, il y aurait peut-être lieu de la modifier de façon à retrouver à un seul article le devoir du Directeur général des élections de prescrire la forme et la teneur de toutes les formules requises pour l'application de l'ensemble de la loi, à l'exception de celles qui doivent être adoptées par règlement. Ce nouvel article devrait se retrouver à la section des fonctions et pouvoirs du DGE.

Proposition 7

Ajouter à cet article que la liste des recenseurs est remise à chacun des candidats lorsque le recensement a lieu pendant la période électorale. (art. 70)

Cet ajout est nécessaire pour qu'en période électorale chaque candidat obtienne la même information du directeur du scrutin. Cette distribution se fera à la demande des candidats. (voir art. 88 pour connaître les raisons de ce dernier changement).

Commentaires

Cet ajout suggéré par le Directeur général des élections à l'article 70 de la loi est souhaitable en ce qu'il permet d'uniformiser la transmission de l'information aux candidats pendant la période électorale, le tout en concordance avec l'article 88.

En ce qui a trait à la suggestion du DGE de distribuer cette liste à la demande des candidats seulement et non plus automatiquement, nous traiterons de ce point à la proposition 11 qui touche l'article 88.

Les articles 70 et 88 sont pertinents à la compréhension de cette proposition. Ils se lisent comme suit:

> **70.** Le directeur du scrutin affiche à son bureau officiel et transmet à chaque parti autorisé représenté à l'Assemblée nationale et au député indépendant élu comme tel la liste des recenseurs qu'il a nommés.
>
> Il informe sans délai les partis et le député indépendant des changements qui sont apportés à cette liste.
>
> **88.** Au plus tard le mardi de la semaine qui suit celle du recensement, le directeur du scrutin transmet cinq copies certifiées conformes de la liste électorale de chaque section de vote aux partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, au député indépendant.
>
> Lorsque le recensement a lieu pendant la période électorale, il remet également cinq copies certifiées conformes de ces listes à chaque candidat.

Proposition 8

Enlever l'âge et la profession de l'électeur sur la liste électorale. (art. 75)

La liste électorale fédérale omet l'âge et la profession de l'électeur. Cela permettra de clarifier le travail des recenseurs et leur évitera d'être obligés de deviner l'âge ou d'inscrire ou ne pas inscrire un électeur si la personne omet de fournir un ou plusieurs renseignements. L'électeur se voit distribuer la liste électorale imprimée où la mention de l'âge et de la profession a été enlevée. Il ne peut donc vérifier ces renseignements qui sont cependant inscrits à la liste électorale officielle.

Commentaires

La proposition du DGE est intéressante et mérite réflexion. On pourrait certainement prétendre qu'une telle proposition assurerait une meilleure protection de la vie privée de l'électeur.

Selon l'état de la législation actuelle, une liste électorale est distribuée à **chaque habitation**; mais elle est **imprimée** et elle omet l'âge et la profession des électeurs inscrits aux termes des articles 94 et 96. Par ailleurs, la liste électorale **officielle**, utilisée dans les bureaux de vote (art. 254) et distribuée aux partis politiques et aux candidats (art. 88), contient les mentions de l'âge et de la profession des électeurs. De plus, en vertu de l'article 102, le directeur du scrutin met, dans chaque bureau de dépôt, à la disposition des électeurs une copie certifiée conforme de la liste électorale **officielle** de chacune des sections de vote urbaines de la circonscription électorale. En conséquence, même si l'électeur ne peut vérifier les renseignements sur l'âge et la profession à la lumière de la liste électorale **imprimée** qu'il reçoit, il pourra toujours se rendre au bureau du directeur du scrutin ou à un bureau de dépôt afin de vérifier si son inscription est correcte.

On se doit de se demander si les partis politiques pourront être réticents face à la proposition du DGE, parce que ces deux mentions (l'âge et la profession) peuvent leur être d'une utilité certaine. Ces deux mentions ne leur permettent-elles pas de jouer un rôle de surveillance de l'intégrité du système électoral? Ne leur permettent-elles pas de contrecarrer la fraude en ce qu'il s'agit d'un moyen supplémentaire de s'assurer que la personne qui vote est la personne recensée? Également, ces deux mentions ne sont-elles pas nécessaires pour le travail de l'organisation électorale des partis politiques?

Enfin, une dernière remarque s'impose en ce qui a trait à l'argument du DGE qui est à l'effet que la modification proposée, "permettra de clarifier le travail des recenseurs et leur évitera d'être obligés de deviner l'âge ou d'inscrire ou **ne pas inscrire** un électeur si la personne omet de fournir un ou plusieurs renseignements". Si on doit comprendre de cet argument, qu'il est en fait la réalité, c'est-à-dire que les recenseurs se permettent de ne pas inscrire une personne qui y aurait droit parce qu'elle refuse de donner son âge ou sa profession, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il s'agit d'une situation inacceptable qui va certainement à l'encontre de l'esprit de la loi. Un tel état de fait serait-il attribuable aux instructions que donne le directeur du scrutin aux recenseurs? Si oui, le DGE devrait sérieusement y voir et la formation des directeurs du scrutin et des recenseurs devrait être accrue et améliorée.

Proposition 9

Nécessité d'inclure dans l'énumération prévue aux articles 79 et 97 le concierge et le gardien d'un immeuble.

Le dernier recensement annuel a fait ressortir que l'utilisation des mots "propriétaire" et "administrateur" n'étaient pas suffisants. Nous avons fait en conséquence des représentations, lors de l'étude de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (Projet de loi 100), afin d'améliorer cette situation. Ces représentations ont été retenues. Il serait bon que la Loi électorale s'inspire de ces améliorations.

Commentaires

Les articles 79 et 97 de la Loi électorale se lisent comme suit:

> **79.** Le propriétaire ou l'administrateur d'un immeuble d'habitation ainsi que le directeur d'un centre hospitalier ou d'un centre d'accueil doivent permettre et faciliter l'accès de cet immeuble, centre hospitalier ou centre d'accueil aux recenseurs.
>
> **97.** Le propriétaire ou l'administrateur d'un immeuble d'habitation doit permettre la distribution de la liste électorale dans cet immeuble.

Ces ajouts suggérés par le Directeur général des élections aux articles 79 et 97 de la Loi électorale sont à notre avis, souhaitables en ce qu'ils pourront permettre un meilleur respect de l'esprit de la loi tout en assurant un bon fonctionnement du système électoral.

N'y aurait-il pas lieu également de modifier la Loi électorale afin d'obliger les personnes énumérées aux articles 79 et 97 à permettre l'accès pour la livraison de tout autre avis prévu par la loi?

Quant à la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités, c'est par le biais de l'article 631 (3°), contenu au TITRE IV - Dispositions pénales, qu'on a légiféré dans le sens proposé par le DGE. L'article 631 (3°) se lit comme suit:

> **631.** Commet une infraction:
> 3° le propriétaire, l'administrateur, le concierge ou le gardien d'un immeuble qui sciemment limite, restreint ou ne facilite pas l'accès de l'immeuble à un recenseur ou à une personne chargée de distribuer, conformément à la présente loi, des extraits de la liste électorale ou référendaire ou des cartes de rappel.

Proposition 10

Opportunité de maintenir l'obligation d'obtenir l'accord des partis politiques pour permettre au Directeur général des élections d'autoriser les recenseurs à procéder au recensement par un moyen jugé convenable en raison de l'éloignement ou de la superficie. (art. 81)

L'expérience du recensement annuel de 1985 a fait ressortir la difficulté d'obtenir rapidement l'accord des partis politiques lorsque les circonstances le justifiaient.

Commentaires

Les partis politiques pourront être réticents à accueillir cette modification suggérée par le Directeur général des élections. En effet, ils pourront prétendre que le rôle que le législateur avait voulu leur accorder par le biais de l'article 81, entre autres, en était un de surveillance et de sauvegarde de l'intégrité du processus électoral. Il n'en demeure pas moins que le Directeur général des élections, de par sa compétence et son intégrité, pourrait certainement procéder seul sans l'accord des partis politiques, mais là n'est pas le point, pensons-nous, que soulèveront les opposants d'une telle proposition.

Nous sommes d'avis que cette proposition comportant une dérogation importante à l'état actuel du droit, il nous est indispensable pour apprécier l'ampleur du problème soulevé par le Directeur général des élections de faire préciser des exemples de cas vécus auxquels on semble référer.

Proposition 11

La remise des cinq copies certifiées conformes de la liste électorale devrait se faire à la demande des candidats seulement. Modifier la rédaction de façon à limiter pour le député indépendant la distribution de la liste de sa circonscription seulement. Distribuer la liste au candidat qui s'est classé deuxième lors de la dernière élection. (art. 88)

La remise des cinq copies certifiées conformes de la liste électorale à la demande du candidat au lieu de leur distribution automatique se justifie par l'expérience aux dernières élections avec les candidats du Parti du Socialisme Chrétien et d'autres partis qui a démontré que plusieurs candidats sont difficiles à rejoindre. A chaque élection, les candidats dont le parti s'est classé deuxième lors de la dernière élection demandent la liste électorale du directeur général des élections.

Commentaires

L'article 88 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **88.** Au plus tard le mardi de la semaine qui suit celle du recensement, le directeur du scrutin transmet cinq copies certifiées conformes de la liste électorale de chaque section de vote aux partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, au député indépendant.
> Lorsque le recensement a lieu pendant la période électorale, il remet également cinq copies certifiées conformes de ces listes à chaque candidat.

La proposition du DGE comporte trois volets:

1° En ce qui concerne la remise des cinq copies certifiées conformes de la liste électorale (art. 88) **à la demande des candidats seulement**, les partis politiques pourraient encore une fois y être réticents. Ne serait-il pas préférable de maintenir l'obligation pour le Directeur général des élections de fournir automatiquement les listes aux candidats afin d'assurer une bonne harmonie du processus électoral?

Ne devrait-on pas en imposer le moins possible aux candidats qui peuvent oublier de faire la demande et de ce fait, se voir privés d'un outil fort important. En effet, la préoccupation première de ces derniers lors d'une campagne électorale, est de se faire élire: ils se doivent de mettre tout leur temps et énergie à mener une bonne campagne électorale. Habitués de recevoir automatiquement ces listes, l'inexpérience de certains et l'inattention de d'autres peuvent les amener à oublier de faire la demande.

Par ailleurs, le problème soulevé par le Directeur général des élections dans le cas du Parti du Socialisme Chrétien est pertinent. Mais n'est-il pas de l'obligation du Directeur général des élections de tenter de maintenir son fichier d'adresse à jour dans toute la mesure du possible? Pourquoi pénaliser la majorité des candidats pour quelques réfractaires?

2° Quant à la suggestion du DGE de modifier la rédaction de la loi de façon à limiter pour le député indépendant la distribution de la liste de sa circonscription **seulement**, cette suggestion est pertinente et souhaitable.

3° Enfin, pour ce qui est de la proposition de distribuer la liste au candidat dont le parti s'est classé deuxième lors de la dernière élection, cette situation n'est-elle pas suffisamment couverte par le deuxième paragraphe de l'article 88?

Si la proposition du DGE vise le **recensement en période électorale**, le deuxième paragraphe de l'article 88 couvre cette situation car **tous** les candidats recevront la liste électorale. Si, par ailleurs, la proposition du DGE vise le recensement **hors** période électorale, il n'est pas pertinent à notre avis de donner la liste électorale à des ex-candidats.

En effet, quel est l'intérêt électoral pour un ex-candidat battu qui ne se représentera peut-être pas d'avoir une liste électorale? Cela ne va-t-il pas à l'encontre de l'esprit de la loi qui implicitement interdit de remettre à qui que ce soit la liste électorale? Nous traiterons d'ailleurs de l'accès aux listes électorales à la proposition 3 de la deuxième liste de sujets du DGE.

Proposition 12

La remise des cinq copies certifiées conformes de la liste électorale doit se faire à la demande des candidats seulement. Ajouter la remise d'une copie du relevé dressé par les recenseurs en vertu de l'article 80, tel qu'il est déjà prévu à l'article 89. (art. 90)

Commentaires

Dans un souci d'uniformisation de la transmission de l'information aux candidats, il serait à propos de modifier l'article 90 de la Loi électorale de façon à ce qu'une copie du relevé des logements vacants dressé par les recenseurs soit transmise dans le cas prévu à cet article.

Les articles 80, 89 et 90 sont pertinents à la compréhension de cette proposition. Ils se lisent comme suit:

> **80.** Les recenseurs dressent, selon la formule prescrite, un relevé des logements vacants, des endroits où les personnes ont refusé de s'inscrire, des endroits où tous les résidents n'avaient pas la qualité d'électeur ainsi que des endroits où, après deux visites, ils n'ont obtenu aucune réponse.
>
> Ils remettent ce relevé au directeur du scrutin en même temps que la liste électorale.
>
> **89.** Le directeur du scrutin transmet également, en même temps que les listes électorales, une copie du relevé dressé par les recenseurs en vertu de l'article 80.
>
> **90.** De plus, dès qu'une élection est ordonnée alors qu'il n'est pas requis de procéder à un recensement pendant la période électorale, le directeur du scrutin remet cinq copies certifiées conformes de la liste électorale de chaque section de vote à chaque candidat.

Proposition 13

La liste électorale devrait être transmise aux commissions scolaires suite à leur demande. (art. 91.1)

Commentaires

La proposition du Directeur général des élections semble souhaitable bien que les commissions scolaires n'aient pas nécessairement besoin de la liste électorale provinciale et de ce fait, ne l'utilisent pas toutes afin de confectionner leur propre liste pour leurs élections scolaires.

La Loi électorale pourrait être modifiée pour permettre au Directeur général des élections de transmettre aux commissions scolaires **à leur demande** (et non automatiquement) la liste électorale provinciale, le tout pour fins d'application de l'actuelle Loi sur l'instruction publique, (chapitre I-14, art. 86 et ss) et éventuellement pour fins d'application du Projet de loi 105, Loi sur les élections scolaires, article 41 et ss.

Il n'y a pas lieu à notre avis, de prévoir la transmission automatique de la liste électorale aux commissions scolaires, car son utilisation ne semble pas généralisée.

Proposition 14

La liste imprimée ne devrait être transmise aux candidats que sur demande. (art. 95) (voir art. 88 pour les raisons de ce changement)

Commentaires

Les commentaires émis au premier volet de la proposition 11 devraient également recevoir ici application.

Proposition 15

Préciser que le bureau du directeur du scrutin est un bureau de dépôt et préciser que les bureaux de dépôt doivent être accessibles aux handicapés. (art. 99)

Le but de ces précisions est de faciliter encore plus le vote des handicapés.

Commentaires

La proposition du Directeur général des élections comporte deux volets:

1° L'établissement d'un bureau de dépôt au bureau même du directeur du scrutin est à notre avis fort souhaitable. Bien qu'en pratique, il semble que plusieurs directeurs du scrutin en établissent déjà un, cette modification serait certainement à l'avantage de l'électeur car l'obligation pour le directeur du scrutin de le faire serait maintenant consacrée dans la Loi électorale. En effet, le bureau du directeur du scrutin est souvent le premier point de référence où l'électeur se rend et dans les circonscriptions électorales où le bureau du directeur du scrutin n'est pas également un bureau de dépôt, l'électeur peut être incommodé d'être acheminé ailleurs.

2° La suggestion du Directeur général des élections de préciser dans la loi que les bureaux de dépôt doivent être accessibles aux handicapés est fort louable. Nous comprenons par cette proposition que **tous** les bureaux de dépôt devront être munis d'un plain-pied.

Évidemment tous se doivent de favoriser l'amélioration des conditions d'exercice du droit de vote pour les handicapés. Par ailleurs, est-il réaliste d'imposer l'obligation que **tous** les bureaux de dépôt possèdent un plain-pied ? Il serait peut-être difficile dans certaines circonscriptions de trouver des locaux qui soient tous munis d'un plain-pied. Ce qui importe n'est-ce pas qu'il y en ait suffisamment (un certain nombre dont le bureau du directeur du scrutin) dans chaque circonscription?

Dans le même ordre d'idée, n'y aurait-il pas lieu de s'interroger sur l'accessibilité pour les handicapés aux bureaux de vote le jour du scrutin. Présentement, la Loi électorale ne contient aucune obligation à l'effet qu'un bureau de vote le jour du scrutin doit être muni d'un plain-pied. Cette obligation n'est imposée qu'aux bureaux de vote par anticipation (art. 191).

Au fédéral, le Projet de loi C-79 prévoit que tous les centres de scrutin, les bureaux des directeurs du scrutin et les bureaux spéciaux de scrutin (vote par anticipation) devront être situés dans des locaux accessibles de plain-pied. Quant aux bureaux de scrutin, on prévoit qu'ils devront tous être accessibles de plain-pied dans la mesure du possible. Par ailleurs, il est également prévu que lorsque le bureau de scrutin n'offre pas un accès de plain-pied, le directeur du scrutin doit, sur demande d'un électeur, indiquer à ce dernier la raison pour laquelle le bureau n'offre pas un accès de plain-pied.

Proposition 16

L'heure de fermeture des bureaux de dépôt doit être revue. (art. 100)

Les bureaux de dépôt devraient fermer plus tôt étant donné qu'il y a peu ou pas d'achalandage après 20h.

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 15 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Heures de fermeture des bureaux de dépôt".

Proposition 17

Modification de l'article 122 pour tenir compte d'une des fonctions de l'aide-enquêteur prévues à l'article 132.

L'aide-enquêteur doit, en vertu de l'article 132, signifier, le cas échéant, les avis d'assignation de témoin. Il y aurait lieu d'indiquer clairement cette fonction de l'aide-enquêteur à l'article 122.

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 17 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Aides-enquêteurs".

Proposition 18

Il y a lieu d'ajouter aux documents remis à la commission de révision le relevé des adresses non recensées dressé par les recenseurs en vertu de l'article 80. (art. 124)

Ceci dans le but de faciliter le travail de la commission de révision.

Commentaires

Pour le même motif qui est mentionné à la proposition 12 du Directeur général des élections, il serait également à propos de modifier l'article 124 de la Loi électorale de façon à ce qu'une copie du relevé des logements vacants dressé par les recenseurs soit remise à la commission de révision. Ce relevé pourrait en effet s'avérer un outil fort utile.

Proposition 19

Ajouter une disposition mentionnant que les immeubles d'habitation, les centres d'accueil et les centres hospitaliers doivent permettre l'accès aux aides-enquêteurs. (art. 133)

Commentaires

Les commentaires émis à la proposition 9 du Directeur général des élections pourraient être repris tels quels. Par ailleurs dans le cas présent, n'y aurait-il pas lieu de suggérer une terminologie plus adéquate qui est assez large, c'est-à-dire de parler de personnes comme le propriétaire, l'administrateur, le concierge et le gardien au lieu d'endroits.

Enfin, une mise en garde s'impose en qui concerne la notion de "centre d'accueil" et ce, afin d'éviter une interprétation trop restrictive. Ce point est traité au sujet 25 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale. "Localisation des bureaux de vote".

Proposition 20

Permettre à une commission de révision de communiquer à une autre commission de révision de sa circonscription sa conclusion à l'effet que la personne qui fait l'objet d'une demande de radiation a le droit d'être inscrite sur la liste électorale d'une autre section de vote sous la juridiction d'une commission de révision de la même circonscription électorale. (art. 135)

Il n'y a pas lieu de considérer une telle demande au-delà de la même circonscription. Cela peut se faire en autant que l'information arrive à temps avant la fermeture du bureau de révision.

Commentaires

Le libellé de l'actuel article 135 peut peut-être porter à confusion, mais ce que suggère le Directeur général des élections dans la proposition n'est-il pas déjà prévu implicitement? Ne s'agit-il pas essentiellement d'un corollaire au principe édicté à l'article 135.

Cette précision souhaitée ne devrait-elle pas être contenue dans une directive émise par le Directeur général des élections plutôt que dans la loi, évitant ainsi de l'alourdir.

L'article 135 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **135.** Si lors de la prise en considération d'une demande de radiation, la commission de révision conclut que la personne qui en est l'objet a droit d'être inscrite sur la liste électorale d'une autre section de vote de sa juridiction territoriale, elle doit l'inscrire sur cette dernière et la rayer de la liste où elle était inscrite originairement.

Proposition 21

Mentionner que le fardeau de la preuve de la radiation d'une personne sur la liste électorale doit reposer sur le demandeur. (art. 136)

Commentaires

La proposition du Directeur général des élections est à notre avis tout à fait appropriée. Compte tenu de l'importance de l'impact de la radiation d'une personne de la liste électorale, il importe que le législateur évite que cela ne se produise sur le dos de l'électeur. En effet, le droit de vote est un droit fondamental consacré dans les Chartes canadienne et québécoise, en conséquence l'électeur n'a pas à justifier son droit de vote.

Proposition 22

Opportunité de faire parvenir un avis de refus d'une demande d'inscription.

Lors des dernières élections générales, il a été décidé d'exiger des réviseurs qu'ils avisent les personnes dont ils refusaient la demande en inscription. Ces personnes pouvaient faire valoir des arguments à l'encontre de ce refus. A contrario, le fait de ne pas recevoir d'avis signifiait que la demande en inscription avait été acceptée. Il y aurait lieu d'inscrire cette procédure dans la loi si l'on veut l'officialiser.

Commentaires

La proposition du DGE est à notre avis souhaitable. Cette modification permettra une meilleure garantie pour l'électeur du respect de son droit de vote.

Par ailleurs, tant qu'à modifier la loi dans le sens suggéré par le Directeur général des élections, n'y aurait-il pas lieu également de prévoir un délai dans lequel l'avis de refus doit être transmis à l'électeur (par exemple un délai de 24 heures du refus) ainsi que la façon dont l'avis de refus doit être transmis à l'électeur? Toujours dans le but de garantir le droit de vote de l'électeur, n'y aurait-il pas lieu que cet avis ait une allure formelle, qu'il soit transmis à l'électeur par voie de signification et que la commission de révision ait l'obligation de le transmettre dans un délai donné?

TITRE V La période électorale
(art. 156 à 291)

Proposition 23

Opportunité de supprimer ou de modifier l'article 161.

Dès la prise d'un décret ordonnant la tenue d'une élection, le Directeur général prépare un calendrier électoral sur lequel il indique les principales opérations électorales prévues par la loi. Ce calendrier n'est cependant pas publié dans les journaux sous la forme prescrite. Il est distribué aux partis politiques, aux candidats et aux journalistes. Le Directeur général des élections distribue pendant la période électorale un manuel de l'électeur et effectue toute la publicité nécessaire pour informer adéquatement la population sur les événements importants au cours d'une campagne électorale. Compte tenu de cela, n'y aurait-il pas lieu de supprimer l'article 161 ou de le modifier de manière à remplacer le mot "publie" par le mot "prépare".

Commentaires

L'article 161 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **161.** Le Directeur général des élections publie un calendrier électoral en la forme prévue par l'annexe B ou l'annexe C, selon le cas.

La façon dont le Directeur général s'acquitte de l'obligation que lui impose l'article 161 de la Loi électorale est, à notre avis, tout à fait conforme à la lettre et à l'esprit de la loi. Le problème soulevé par le Directeur général des élections n'en est-il pas un d'une interprétation trop restrictive du mot publier? En effet, si on se réfère à la définition du mot "publier" au dictionnaire, on y comprend que l'action de "publier" ne veut pas nécessairement dire produire dans les journaux.

Supprimer l'article 161 pourrait être accueilli négativement de la part de ceux qui reçoivent le calendrier électoral, soit les partis politiques, les candidats et les journalistes. Ce calendrier s'avère sûrement un outil de travail intéressant et important pour ces intervenants. Quant à modifier l'article 161 de manière à remplacer le mot "publie" par le mot "prépare", cette modification n'aurait-elle pas pour résultat d'anéantir l'obligation pour le Directeur général des élections de transmettre ce document précieux aux intervenants intéressés? Le statu quo n'est-il pas préférable pour garantir le bon fonctionnement du processus électoral?

Proposition 24

Opportunité de devancer la distribution du manuel de l'électeur lorsqu'un recensement doit être tenu pendant la période électorale. (art. 162)

Lorsqu'un recensement a lieu pendant la période électorale, n'y aurait-il pas lieu de distribuer le manuel de l'électeur avant le recensement compte tenu que ce document donne des informations relativement à la confection de la liste électorale et des conditions pour y être inscrit.

Commentaires

La suggestion du Directeur général des élections est très appropriée. Elle assure pour le citoyen en temps opportun une transmission d'information qui peut lui être utile tout en lui garantissant l'exercice de son droit de vote.

Proposition 25

Modification du contenu du manuel de l'électeur. (art. 162)

Le deuxième alinéa de l'article 162 mentionne que le manuel de l'électeur doit comprendre des informations concernant le financement des partis politiques mais ne mentionne pas que ce manuel doit contenir des informations concernant le contrôle des dépenses électorales. Il y aurait donc lieu que l'on modifie en conséquence le manuel de l'électeur.

Commentaires

La suggestion du Directeur général des élections est souhaitable. Par ailleurs, il importe pour la bonne compréhension du citoyen de bien circonscrire dans un langage approprié les informations qu'on lui transmettra. Les citoyens ont en effet le droit de savoir ce qu'est une dépense électorale, qui peut l'effectuer, pour le compte de qui elle peut être effectuée et dans quelles circonstances elle peut être faite. Ces informations contribueront à préserver et à accroître la crédibilité de nos institutions démocratiques.

Proposition 26

Nécessité d'avoir le consentement écrit de l'agent officiel. (art. 170)

Compte tenu de l'expérience vécue lors des dernières élections générales, il nous apparaît important d'insister sur la nécessité d'exiger le consentement écrit de la personne désignée pour agir comme agent officiel. La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (Projet de loi 100) inclut une telle obligation. Cette obligation devrait également apparaître dans la Loi électorale.

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 47 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Responsabilités de l'agent officiel".

Proposition 27

Opportunité de réintroduire un dépôt pour s'assurer du sérieux des candidatures. (art. 172)

Compte tenu de l'expérience vécue lors des dernières élections générales, n'y aurait-il pas lieu de réintroduire un dépôt avec la déclaration de candidature. Le montant serait à déterminer et viserait à s'assurer du sérieux des candidatures. Ce dépôt pourrait être remboursé lorsqu'un candidat obtient un pourcentage de votes déterminé dans la loi.

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 20 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Déclaration de candidature".

Proposition 28

Opportunité de prévoir le droit pour un chef de parti de révoquer la reconnaissance d'un candidat.

Y aurait-il lieu de prévoir précisément une disposition dans la Loi électorale relativement au droit du chef d'un parti de ne plus reconnaître un candidat comme le candidat d'un parti. Le cas échéant, cette disposition devrait préciser qu'une nouvelle reconnaissance d'un candidat par le chef d'un parti ne peut être faite avant la révocation de la reconnaissance d'un candidat ayant fait l'objet d'une reconnaissance antérieure et qu'aucune nouvelle reconnaissance ne peut être faite après le délai accordé pour déposer une déclaration de candidature.

Commentaires

Compte tenu de la nature exceptionnelle et de la rareté de la situation soulevée par le Directeur général des élections, n'est-il pas préférable de régler chaque cas à la pièce lorsqu'il se présentera? Une modification à la Loi électorale dans le sens souhaité par le Directeur général des élections n'est-elle pas trop rigide? N'aurait-elle pas pour résultat d'alourdir la loi de dispositions qui en fin de compte n'auront d'utilité que très rarement ?

La règle de droit à l'effet que le pouvoir de nommer emporte le pouvoir de destituer ne doit-elle pas plutôt ici recevoir toute son application? D'ailleurs la Loi d'Interprétation, chapitre I-16, à son article 55 a consacré cette règle de droit.

Enfin, n'y aurait-il pas un danger de problème d'interprétation si la Loi électorale prévoit spécifiquement le pouvoir de destitution dans un cas, alors que dans les autres cas, elle demeure muette à ce chapitre?

Proposition 29

Modification des article 182 et 183 de manière à mieux rendre la protection que ces articles veulent accorder à certaines personnes participant au processus électoral.

Une étude approfondie de ces dispositions par un spécialiste en droit du travail a laissé entrevoir quelques lacunes. Ces lacunes ont été corrigées lors de l'adoption de dispositions similaires dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (Projet de loi 100). Il s'agirait d'apporter à la Loi électorale les mêmes modifications afin de protéger adéquatement certaines personnes reliées au processus électoral.

Commentaires

Il est vrai que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, tout en maintenant le même esprit de protection a trouvé une meilleure formulation. En conséquence, tel que le suggère le Directeur général des élections, il serait souhaitable d'apporter à la Loi électorale les mêmes modifications afin de protéger adéquatement toutes les personnes désirant participer au processus électoral.

Les dispositions de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités auxquelles on réfère ici, se retrouvent aux articles 352, 353, 354, 355 et 356 lesquels se lisent comme suit:

> **352.** Malgré toute convention ou toute loi contraire, l'employé a droit, pendant la durée de son congé en tant que candidat, agent officiel ou adjoint, aux avantages dont il bénéficierait s'il était au travail, excepté à sa rémunération.
>
> **353.** L'employé peut, après en avoir fait la demande écrite au début du congé, continuer pendant celui-ci à cotiser à tous les régimes auxquels il participe en versant la totalité des primes, y compris la part de l'employeur.
>
> **354.** À l'expiration du congé, l'employeur doit reprendre l'employé, aux conditions de travail qui prévalaient avant le début du congé ou à des conditions plus avantageuses pour l'employé, selon ce que prévoit la convention collective ou, à défaut, l'entente entre l'employeur et l'employé, compte tenu des avantages auxquels il a continué d'avoir droit pendant son congé.

355. L'employeur ne peut, en raison du congé, congédier, mettre à pied, suspendre, rétrograder ou déplacer l'employé, ni lui accorder des conditions de travail moins avantageuses que celles auxquelles il a droit, ni porter atteinte à aucun des avantages reliés à son emploi et auxquels il a droit.

Dans le cas du congé d'un candidat, d'un agent officiel ou d'un adjoint, l'employeur ne peut retrancher de la période de vacances de l'employé la durée du congé.

356. L'employé qui croit avoir été victime d'une contravention à la présente section peut soumettre sa plainte au commissaire général du travail nommé en vertu du Code du travail. Les articles 15 à 20, 49 à 51, 118 à 137, 139 à 140.1 et 150 à 152 du Code du travail s'appliquent alors compte tenu des adaptations nécessaires.

L'employé régi par une convention collective ou l'association accréditée qui le représente peut choisir d'avoir recours à la procédure de règlement de griefs et d'arbitrage plutôt que de porter plainte auprès du commissaire général du travail. Les articles 17, 100 à 100.10 et 139 à 140.1 du Code du travail s'appliquent alors compte tenu des adaptations nécessaires.

Dans le cas où sont exercés à la fois le recours auprès du commissaire général du travail et celui à la procédure de règlement de griefs et d'arbitrage, l'arbitre doit refuser d'entendre le grief.

Proposition 30

Opportunité de confier au directeur du scrutin, et non au scrutateur, la tâche de faire rayer le nom d'un candidat sur les bulletins de vote lors d'un retrait de candidature survenant trop tard pour que l'on puisse faire imprimer de nouveaux bulletins de vote. Le rôle du scrutateur pourrait se limiter à informer les électeurs du retrait de candidature. (art. 188)

Commentaires

Y a-t-il un besoin réel, un avantage à modifier la Loi électorale dans le sens proposé par le Directeur général des élections? Le rôle du scrutateur le jour du scrutin, n'en est-il pas un d'information, entre autre, auprès de l'électeur? Cette opération de rayer le nom d'un candidat dans le cas prévu au deuxième paragraphe de l'article 188 n'est-elle pas partie intégrante de l'obligation d'informer qu'a le scrutateur?

En l'absence de justification favorisant une telle modification et nous permettant d'apprécier le problème, nous sommes d'avis que l'intégrité et le bon fonctionnement du système électoral ne seront pas moins bien servis en maintenant le statu quo.

L'article 188 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **188.** Le nom du candidat ne doit pas apparaître sur le bulletin de vote si la déclaration de retrait est produite auprès du directeur du scrutin dans les trois jours qui suivent l'expiration de la période prévue pour la production d'une déclaration de candidature.
>
> Toutefois, si la déclaration est produite plus de trois jours après l'expiration de cette période et s'il est impossible d'imprimer de nouveaux bulletins de vote, le scrutateur doit rayer le nom du candidat sur chacun des bulletins.

Proposition 31

Modification de l'article 190 de manière à confier au Directeur général des élections, et non au directeur du scrutin, la publication de l'avis annonçant la tenue d'une nouvelle élection suite au décès d'un candidat.

Si un décès survenait dans les vingt et un derniers jours d'une campagne électorale, l'avis annonçant la tenue d'une nouvelle élection devrait être publié par le Directeur général des élections comme le sont tous les autres avis ayant trait à l'élection.

Commentaires

Les propos du DGE ci-haut décrits, à l'effet que l'avis annonçant la tenue d'une nouvelle élection suite au décès d'un candidat devrait être publié par le DGE étant donné que tous les autres avis ayant trait à l'élection le sont, ne sont pas tout à fait exacts. En effet, **l'article 309** relatif à la tenue d'une nouvelle élection en cas d'égalité des voix, **prévoit également** que l'avis annonçant la tenue d'une nouvelle élection est **publié** par le **directeur du scrutin.**

Tout comme à la proposition précédente, il y a lieu de s'interroger sur le besoin réel, l'avantage à modifier la Loi électorale dans le sens proposé par le DGE?

Le **directeur du scrutin** a, en vertu des articles 184 et suivants, l'obligation de **rédiger** et d'afficher **un avis de scrutin** s'il a reçu plus d'une déclaration de candidature. Cette obligation imposée par les articles 190 et 309 au directeur du scrutin de publier les avis annonçant la tenue d'une nouvelle élection n'est-elle pas une continuité de cette fonction? Cette obligation ne fait-elle pas partie d'un tout qui relève plutôt des fonctions du directeur du scrutin?

Cependant, compte tenu de la nature des avis visés, le législateur pourrait envisager d'en conférer la responsabilité au DGE plutôt qu'au directeur du scrutin assimilant ainsi la publication de ces avis davantage à la transmisssion par le DGE du décret ordonnant la tenue d'une élection (art. 156) qu'à l'avis du scrutin prévu à l'article 184.

Les articles 156, 184, 185, 186, 190 et 309 sont pertinents à la compréhension de ce sujet. Ils se lisent comme suit:

> **156.** La tenue d'une élection est ordonnée par décret du gouvernement adressé au directeur général des élections. Ce décret lui enjoint de tenir un scrutin à la date qui y est fixée et indique chaque circonscription où une élection doit être tenue.
> Le directeur général des élections fait parvenir copie du décret au directeur du scrutin de chaque circonscription visée, qui doit s'y conformer.

184. Dès la fin de la période de production des déclarations de candidature, le directeur du scrutin, s'il a reçu plus d'une déclaration de candidature, rédige un avis du scrutin.

185. L'avis du scrutin énonce, suivant la formule prévue par l'annexe D, les nom et prénom des candidats, leur appartenance politique s'il y a lieu, leur adresse ainsi que les nom et prénom de leur agent officiel et de leur mandataire, le cas échéant.

186. L'avis du scrutin est affiché au bureau officiel du directeur du scrutin et une copie est transmise à chaque candidat ou à son mandataire.

190. Lorsqu'un candidat décède entre le vingt-et-unième jour précédant celui du scrutin et la clôture du scrutin, le jour du scrutin est reporté.
Les déclarations de candidature sont alors produites au plus tard le deuxième lundi qui suit le jour du décès du candidat et le scrutin a lieu le deuxième lundi subséquent.
Le directeur du scrutin, après en avoir informé le directeur général des élections, publie immédiatement, en la manière prescrite par règlement, un avis informant les électeurs de la nouvelle période de production des déclarations de candidature et de la nouvelle date du scrutin.

309. En cas d'égalité des voix, une nouvelle élection a lieu.
Le directeur du scrutin, après en avoir informé le directeur général des élections, publie immédiatement, en la manière prescrite par règlement, un avis informant les électeurs de la nouvelle période de production des déclarations de candidature et de la nouvelle date du scrutin.
Les déclarations de candidature sont produites au plus tard le deuxième lundi qui suit le jour de la décision du juge et le scrutin a lieu le deuxième lundi subséquent.

Proposition 32

Opportunité de prévoir que les jours de vote par anticipation sont jours de congé dans les écoles utilisées comme bureaux de vote par anticipation. (art. 192)

L'article 192 mentionne les articles applicables au vote par anticipation. L'article 221 concernant le congé dans les écoles n'apparaît pas dans cette liste. Y a-t-il lieu de prévoir que les écoles utilisées comme bureaux de vote par anticipation sont fermées lors du vote par anticipation pour les mêmes raisons que celles qui prévalent pour le jour du scrutin, soit principalement afin d'assurer une sécurité aux jeunes élèves fréquentant ces écoles.

Commentaires

Ce sujet a été traité au sujet 27 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Congé dans les écoles".

Proposition 33

Opportunité d'indiquer que la liste des électeurs qui ont voté par anticipation est transmise aux candidats après chacune des journées de vote par anticipation. (art. 199)

Commentaires

La proposition du Directeur général des élections est souhaitable. Elle s'avère certainement une amélioration intéressante pour les candidats et les partis politiques.

L'article 199 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **199.** Le directeur du scrutin transmet sans délai aux candidats la liste des électeurs de la circonscription électorale qui ont voté par anticipation.

Proposition 34

Nécessité que les heures d'ouverture des bureaux de vote pour les détenus soient plus flexibles. (art. 209)

Afin d'accorder plus de marge de manoeuvre et faciliter la signature d'un protocole d'entente, il y aurait lieu que les heures d'ouverture des bureaux de vote lors du vote des détenus soient plus flexibles et ce, pour tenir compte des exigences du contexte carcéral.

Commentaires

Les motifs pour justifier cette proposition nous semblent ambigus. Le Bureau du Directeur général des élections n'a pu en effet nous signaler aucune difficulté réelle qui se serait présentée dans le passé. On a plutôt mentionné que cette modification était de nature préventive.

Si le résultat de cette proposition était de restreindre les heures de votation pour les détenus, le législateur ne serait-il pas confronté à de très fortes critiques de la part des groupes voués à la protection des droits des détenus?

En l'absence d'arguments concrets sur les difficultés vécues et de suggestions précises sur les modifications à apporter, il nous est difficile d'apprécier le problème et de justifier un amendement à la Loi électorale.

Proposition 35

Opportunité d'introduire une disposition permettant d'établir plus d'un bureau pour une même section de vote lorsque le nombre d'électeurs de cette section de vote dépasse 300 électeurs. (art. 218)

Contrairement à la Loi électorale avant 1980, il n'est plus possible d'établir plus d'un bureau de vote par section de vote. L'on doit normalement modifier la délimitation de la section de vote afin de n'établir, comme le mentionne l'article 218, qu'un bureau de vote par section de vote. Il y aurait lieu de réintroduire une disposition permettant d'établir plus d'un bureau de vote pour une section de vote comptant plus de 300 électeurs. Le texte devrait cependant être suffisamment flexible pour ne pas obligatoirement obliger un directeur du scrutin à établir deux bureaux de vote lorsqu'une section de vote contient 305 électeurs par exemple, surtout lorsque plusieurs de ceux-ci ont pu voter par anticipation.

Commentaires

La proposition du Directeur général des élections est appropriée. Elle permet une certaine souplesse qui n'entache aucunement le fonctionnement du processus électoral.

Par ailleurs, si l'on retient la proposition du Directeur général des élections à l'effet que le libellé de la loi doit être suffisamment flexible pour ne pas obliger un directeur du scrutin à établir deux bureaux de vote lorsqu'une section de vote contient 305 électeurs par exemple, il nous semble que le nouvel article 60.1 de la Loi électorale devrait également être modifié pour assurer cette souplesse. L'article 60.1 (adopté en juin 1987, Projet de loi 25, Loi modifiant la Loi sur la représentation électorale et d'autres dispositions législatives) oblige le directeur du scrutin à établir des sections de vote **ne comprenant pas plus de 300 électeurs.**

Proposition 36

Opportunité d'élargir le rôle du PRIMO. (art. 224)

N'y aurait-il pas lieu d'élargir le rôle du PRIMO de manière à ce qu'il puisse être plus la courroie de transmission des instructions du directeur du scrutin.

Commentaires

Ce que le Directeur général des élections propose est que le PRIMO devienne un intermédiaire entre le directeur du scrutin et le personnel du scrutin, c'est-à-dire en quelque sorte un transmetteur des messages du directeur du scrutin.

La nature même des fonctions du PRIMO n'en est-elle pas une de maintien de l'ordre? Ne serait-ce pas un peu mêler les choses que d'ajouter cette fonction d'intermédiaire au PRIMO alors qu'il doit se préoccuper constamment du maintien de l'ordre d'un bureau de vote ou d'un regroupement de bureaux de vote. N'y a-t-il pas un danger de mauvaise interprétation des messages du directeur du scrutin, lesquels peuvent parfois être subtils et complexes? De plus n'y a-t-il pas un danger de conflit entre le personnel du scrutin et le PRIMO étant donné que ce dernier en transmettant des instructions du directeur du scrutin sera alors placé en position d'autorité? N'est-il pas préférable pour la bonne harmonie d'un bureau de vote que tout le personnel du scrutin se situe sur un même pied?

Lorsque des instructions additionnelles, de dernière minute, doivent être transmises au personnel du scrutin lors du déroulement du scrutin, c'est le plus souvent dans des situations particulières ou exceptionnelles. Alors n'est-il pas plus prudent pour la bonne compréhension de tous que le directeur du scrutin ou un de ses adjoints communique lui-même lesdites instructions vu leur probable caractère exceptionnel?

Proposition 37

Nécessité d'introduire une disposition pour prévoir l'ordre dans lequel apparaissent sur le bulletin de vote deux candidats portant les mêmes prénom et nom. (art. 241)

La situation qui s'est produite lors de la dernière élection dans la circonscription électorale de Rouyn-Noranda-Témiscamingue alors que deux candidats avaient les mêmes prénom et nom est susceptible de se reproduire. Il apparaît nécessaire de prévoir ce qu'il advient dans de pareils cas. La solution privilégiée lors de l'élection dans la circonscription de Rouyn-Noranda-Témiscamingue a été le tirage au sort. Cette solution éminement impartiale devrait être retenue.

Commentaires

La solution proposée ici par le Directeur général des élections, laquelle a été retenue à l'élection de 1985, est apparue la meilleure de l' avis de tous les partis politiques.

Y a-t-il lieu de modifier la Loi électorale compte tenu de la rareté des fois où cette situation risque de se présenter? Une telle modification pourrait, par ailleurs, permettre de sécuriser tous les intervenants intéressés et assurer un meilleur fonctionnement du processus électoral.

Proposition 38

Opportunité d'introduire le sigle des partis sur les bulletins de vote de manière à faciliter le vote des analphabètes. (art. 241)

Les sigles sont de plus en plus répandus. Devrait-on prévoir introduire le sigle des partis sur les bulletins de vote de manière à permettre aux analphabètes de voter sans assistance et même peut-être tout bonnement de voter. Cela aurait-il pour effet de concéder un avantage indû aux partis politiques par rapport aux candidats indépendants.

Commentaires

Cette proposition peut sembler à première vue attrayante. Si le principal objectif de cette proposition est de faciliter le vote des analphabètes, n'y aurait-il pas lieu avant de procéder à une telle modification de s'assurer (par une étude ou une analyse plus poussée) que cette modification aura vraiment cet impact sur le vote des analphabètes?

Une étude faite au ministère de l'Éducation en 1984 révèle qu'un minimum de 12% de la population adulte serait analphabète. Si en plus des analphabètes complets, on tient compte de ceux qui n'ont pas une lecture efficace (semi-analphabètes), ce taux pourrait grimper de 12 à 29% (ce chiffre n'inclut pas les handicapés intellectuels). Ce chiffre nous est, par ailleurs, donné avec beaucoup de réserve: l'ampleur du problème des analphabètes est difficile à cerner, nous dit-on, car il s'agit d'une population muette.

D'après les spécialistes, il est vraisemblable de penser que parmi la population identifiée comme analphabète, peu de personnes exercent leur droit de vote. Cette population n'est, semble-t-il, pas informée et est handicapée face au processus démocratique élémentaire. A titre d'exemple, on nous mentionne que 16% de la population adulte au Québec ne connaît pas le nom du Président des États-Unis.

Au ministère de l'Éducation, on estimerait important d'introduire un langage visuel qui s'adapte aux personnes analphabètes, par exemple dans les messages publicitaires des partis politiques. Mais on doute que la modification proposée aura quelqu'effet que ce soit sur le vote des analphabètes. On est plutôt enclin à penser que si le législateur veut améliorer la participation des analphabètes au processus électoral, il y aurait d'autres mesures plus efficaces.

D'un point de vue pratique (électoralement), pour que cette mesure soit efficace, les sigles ne devraient-ils pas être en couleurs? Il n'est en effet pas superflu de rappeler que les sigles des deux principaux partis au Québec (soit le PLQ

et PQ) sont en fait constitués de lettres. Si le sigle n'est pas présenté en couleurs, n'y a-t-il pas un danger qu'on ne puisse reproduire le véritable sigle?

La présentation d'un bulletin de vote ne serait-elle pas trop lourde du fait qu'il contienne le sigle des partis politiques (qu'il soit en couleurs ou non) en plus de contenir la dénomination des partis autorisés. Ne doit-on pas favoriser une certaine sobriété? Notons qu'en **Ontario**, le bulletin de vote n'indique aucune affiliation politique: il n'indique que le nom du candidat. De plus, cette mesure n'impliquerait-elle pas une augmentation du coût de confection des bulletins de votes qu'ils soient en couleurs ou non? Ne faut-il pas se demander si cette augmentation du coût serait justifiée par rapport à l'impact réel de cette mesure.

Enfin comment traiter les candidats indépendants ou les partis politiques qui n'ont pas de sigle? N'y a-t-il pas un danger de confusion?

Proposition 39

Nécessité de modifier l'article 243 de manière à s'ajuster à la nouvelle réalité que constitue l'utilisation d'urnes consomptibles ou jetables après usage.

Commentaires

La proposition du Directeur général des élections nous semble fort appropriée quant à son principe. Il y a lieu par ailleurs de s'interroger sur ses modalités d'application. Le Directeur général des élections étant le chef d'orchestre du déroulement d'un scrutin, il serait certainement adéquat qu'il se penche sur les modalités d'application.

Proposition 40

Nécessité de prévoir les heures d'ouverture des bureaux de vote aux Iles-de-la-Madeleine et dans une partie de la circonscription électorale de Duplessis. (art. 249)

En vertu de la Loi sur le temps réglementaire (L.R.Q., c. T-6), les Iles-de-la-Madeleine et une partie de la Côte-Nord du Golfe Saint-Laurent n'ont pas la même heure que le reste du Québec. L'heure utilisée est l'heure de l'Atlantique. Il y aurait lieu de préciser les heures du scrutin à ces endroits de manière à ce que tous les bureaux de vote soient ouverts en même temps.

Commentaires

Une telle proposition peut paraître avantageuse et favoriser l'uniformité du processus électoral. Mais n'aurait-elle pas pour effet de créer une discrimination injustifiée envers les électeurs visés?

Le bon fonctionnement de notre système électoral en est-il à ce point atteint qu'il faille chambarder les us et coutumes politiques bien ancrés de ces électeurs? Le droit de ces électeurs ne doit-il pas primer sur l'avantage bien mince qu'une telle modification donnerait au Bureau du DGE? La situation telle qu'elle existe présentement cause-t-elle vraiment un problème? Nous serions enclin à répondre par l'affirmative si les bureaux de vote pour les électeurs visés fermaient une heure plus tard que dans le reste du Québec: à ce moment-là il y aurait peut-être un doute que leur vote puisse être influencé. Au contraire, les bureaux de vote pour ces électeurs ouvrent et ferment une heure plus tôt que dans le reste du Québec.

Si on regarde la situation au **fédéral** où il existe quatre heures de différence entre l'Atlantique et le Pacifique, il serait impensable et inopportun de prévoir que tous les bureaux de vote soient ouverts en même temps.

Par ailleurs, en **Ontario** la Loi électorale prévoit que le scrutin commence à 9 heures et prend fin à 20 heures le même jour. On y prévoit également que pour une circonscription électorale qui se trouve entièrement à l'ouest du méridien de 90° de longitude ouest, le scrutin commence à 8 heures et prend fin à 19 heures le même jour (soit une heure plus tôt). Ceci a pour conséquence que les bureaux de vote visés par cette dernière disposition sont ouverts et ferment en **même temps** que pour le reste de la province de l'Ontario. La situation en Ontario est différente de celle du Québec en ce que cette dernière disposition touche des circonscriptions complètes et non des parties seulement, selon les informations obtenues par le DGE de l'Ontario. Également les circonscriptions visées sont collées sur la province du Manitoba où l'heure utilisée est l'heure centrale. Si une telle exception n'était pas prévue, les bureaux de vote visés

...2

(c'est-à-dire où l'heure centrale est utilisée) ouvriraient et fermeraient une heure plus tard que dans le reste de l'Ontario ce qui aurait pour conséquence possible que le vote de ces électeurs pourrait être influencé par le résultat du vote obtenu dans le reste de la province.

Lors d'une consultation informelle que nous avons eue avec le député des Iles-de-la-Madeleine, ce dernier a fait valoir que le changement suggéré par le DGE dans la présente proposition, créerait certainement de la confusion chez les électeurs visés. Selon lui, il est important que le vote soit aux **mêmes heures** partout au Québec: les électeurs y sont habitués depuis longtemps. De plus, il nous fait valoir que les Iles-de-la-Madeleine au point de vue média électronique sont "branchées" sur Radio-Canada et TVA de Montréal. Ainsi l'information reçue aux Iles est la même qu'à Montréal d'où la nécessité, advenant un tel changement, d'annoncer une exception pour les Iles, ce qui serait source d'une confusion certaine. Enfin, le député nous mentionne qu'il n'a jamais reçu de représentations dans le sens de la proposition du DGE. Au contraire, il est d'avis que les électeurs s'y opposeraient se voyant privés de pouvoir voter une heure plus tard.

Proposition 41

Opportunité de permettre, dans certaines circonstances, qu'un bulletin de vote non initialé puisse ne pas être annulé. (art. 258)

La Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (Projet de loi 100) prévoit, à l'article 224, qu'un bulletion non initialé peut ne pas être annulé lorsque le bulletin de vote est à sa face même celui remis par le scrutateur, que le numéro sur le talon correspond à celui de la souche et que le scrutateur signe une déclaration écrite qu'il a omis par mégarde ou par oubli d'apposer ses initiales sur le bulletin.

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 29 de la liste des sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Rejet des bulletins non-initialés".

Proposition 42

Modification de l'article 259 de manière à mettre en ordre chronologique les opérations reliées à l'annulation d'un bulletin de vote marqué ou détérioré. Le scrutateur doit commencer par annuler le premier bulletin avant de remettre un deuxième bulletin à l'électeur. Cet article devrait également préciser que le scrutateur ne peut prendre connaissance du bulletin de vote marqué par inadvertance par un électeur. Cet article pourrait être modifié pour permettre le remplacement d'un bulletin détérioré quelle que soit la personne qui l'a détérioré.

Commentaires

L'article 259 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **259.** Le scrutateur remet un nouveau bulletin à l'électeur qui, par inadvertance, a marqué ou détérioré son bulletin et annule le bulletin marqué ou détérioré.

En ce qui concerne la 1ère partie de la proposition du DGE, soit de mettre en ordre chronologique les opérations reliées à l'annulation d'un bulletin de vote marqué ou détérioré, on peut se demander si l'article 259 tel que libellé actuellement cause vraiment un problème majeur au bon déroulement du scrutin. Y a-t-il lieu de modifier l'article 259 sur ce point? Une telle chronologie ne devrait-elle pas être contenue dans une directive du DGE plutôt que dans la loi?

Quant à la deuxième partie de la proposition du DGE soit de préciser dans la loi que le scrutateur ne peut prendre connaissance du bulletin de vote marqué par inadvertance par un électeur, n'est-il pas évident que l'économie générale de la loi commande le respect formel du secret du vote? Dans ce contexte, y a-t-il lieu de le préciser dans la loi? Par ailleurs, on se doit de mentionner que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités a spécifiquement précisé à l'article 225 le respect du secret du vote dans un tel cas. Cet article se lit comme suit:

> **225.** Le scrutateur annule le bulletin que l'électeur a, par inadvertance, marqué ou détérioré et lui en remet un nouveau.
>
> Il ne doit pas prendre connaissance du vote donné par l'électeur, le cas échéant.

Au lieu d'indiquer explicitement dans la loi que le scrutateur ne doit pas prendre connaissance du vote donné par l'électeur, le secret du vote ne serait-il pas mieux protégé si le scrutateur **demandait** à l'électeur de marquer de croix, de "X"

ou de traits son bulletin de vote dans tous les cercles, c'est-à-dire devant le nom de tous les candidats. De cette façon, le secret du vote serait évidemment assuré dans l'éventualité où un nouveau bulletin de vote doit être remis. Le DGE pourrait, dans ses directives et dans ses instructions aux scrutateurs, prévoir que ces derniers doivent offrir à l'électeur la possibilité de marquer leur bulletin de la façon suggérée lorsqu'il doit être annulé.

Enfin, quant à la troisième partie de la proposition du DGE soit une modification à l'article 259 de façon à permettre le remplacement d'un bulletin détérioré quelle que soit la personne qui l'a détérioré, une telle modification est souhaitable.En effet, il est possible que le bulletin de vote soit détérioré par le scrutateur ou par la personne (accompagnateur) qui porte assistance à l'électeur et dans un tel cas, le libellé actuel de l'article 259 ne permettrait pas qu'un nouveau bulletin soit remis à l'électeur.

Proposition 43

Nécessité de modifier cet article qui peut signifier que le scrutateur et le secrétaire d'un bureau de vote laisse (sic) la table de votation et l'urne sans surveillance pour aller prêter assistance à un électeur incapable de marquer son bulletin de vote. (art. 260)

Commentaires

Le libellé actuel de l'article 260 de la Loi électorale peut être source de confusion. En conséquence, la suggestion du DGE est pertinente. L'article 260 pourrait être modifié en y changeant tout simplement la préposition "et" par "ou" à la sixième ligne entre les mots "en présence du scrutateur et du secrétaire du scrutin".

L'article 260 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **260.** L'électeur qui déclare sous serment qu'il est incapable de marquer lui-même son bulletin de vote en raison de quelque infirmité ou parce qu'il ne sait pas lire peut se faire assister soit du scrutateur ou du secrétaire du bureau de vote en présence des représentants, soit d'un électeur de la même circonscription électorale en présence du scrutateur et du secrétaire du bureau de vote qui déclare sous serment qu'il n'a pas déjà porté assistance à un autre électeur au cours du scrutin et qu'il ne révélera pas le nom du candidat pour qui l'électeur a voté en sa présence. Dans l'un et l'autre cas, mention en est faite au registre du scrutin.
> Le serment est prêté suivant la formule prescrite par règlement.

Proposition 44

Opportunité d'introduire une disposition permettant aux sourds et muets de pouvoir voter sans assistance. (art. 261)

Dans le cadre de la consultation qui a suivi le dépôt du Projet de loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (Projet de loi 100), la Fondation des sourds du Québec a déposé, devant la Commission de l'aménagement et des équipements, un mémoire demandant que des interprètes puissent être mis à la disposition des personnes sourdes lors d'événements électoraux tels les élections et les référendums. Le Directeur général des élections a suggéré au ministère des Affaires municipales une solution qui a finalement été retenue. (voir article 226 du Projet de loi 100)

Commentaires

La proposition du DGE est fort pertinente. Elle permet de reconnaître et d'assurer l'exercice du droit de vote aux sourds-muets. La loi électorale du Québec pourrait en effet être modifiée dans le même sens que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités qui prévoit à son article 226 que l'électeur sourd ou muet peut se faire assister, aux fins de communiquer avec les membres du personnel électoral et les représentants, d'une personne capable d'interpréter le langage gestuel des sourds-muets.

Proposition 45

Opportunité de préciser l'article 266.

Il y aurait moyen de préciser davantage le contenu de l'article 266. A cet égard, le libellé de l'article 283 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (Projet de loi 100) pourrait être une base intéressante de discussions sur cette question.

Commentaires

L'article 266 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **266.** Sur les lieux d'un bureau de vote, nul ne peut utiliser un signe permettant d'identifier son appartenance politique ou manifestant son appui à un parti ou à un candidat.

La suggestion du DGE est appropriée. La formulation de l'article 283 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités est meilleure et plus précise en ce qu'elle définit ce qu'est le lieu du bureau de vote et qu'elle est plus explicite sur les manifestations de partisanerie politique. Le libellé actuel de l'article 266 de la Loi électorale est assez vague et peut être à l'occasion difficile d'application.

L'article 283 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités se lit comme suit:

> **283.** Sur les lieux d'un bureau de vote, nul ne peut utiliser un signe permettant d'identifier son appartenance politique ou manifestant son appui ou son opposition à un parti, à une équipe ou à un candidat, ou aux idées défendues ou combattues par celui-ci, ni faire quelque autre forme de publicité partisane.
>
> Sont considérés comme les lieux d'un bureau de vote l'édifice où il se trouve et tout lieu voisin où le signe ou la publicité partisane peut être perçu par les électeurs qui sont dans la file d'attente.

Proposition 46

Opportunité de préciser les mots "sur les lieux d'un bureau de vote". (art. 269)

Afin de préciser exactement ce que l'on entend par les mots "sur les lieux d'un bureau de vote", la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (Projet de loi 100) les a définis. Devrait-on en faire de même dans la Loi électorale?

Commentaires

L'article 269 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **269.** Les électeurs présents sur les lieux d'un bureau de vote à la clôture du scrutin et qui n'ont pu voter avant l'heure prévue peuvent exercer leur droit de vote et le scrutateur déclare ensuite le scrutin clos.

L'article 269 de la Loi électorale traite de la clôture du scrutin. Dans ce contexte précis, il est peut-être pertinent d'en améliorer le libellé à la lumière de l'article 212 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités qui se lit comme suit:

> **212.** Les électeurs présents sur les lieux d'un bureau de vote à la fin de la période de scrutin et qui n'ont pu voter peuvent néanmoins exercer leur droit de vote.
>
> Le scrutateur déclare le scrutin clos après que ces électeurs aient voté.
>
> Aux fins du premier alinéa, les lieux d'un bureau de vote s'étendent aussi loin que la file d'attente des électeurs ayant le droit de voter à ce bureau, comme elle existe à la fin de la période de scrutin.

Proposition 47

Numérotation des bulletins de vote faisant l'objet d'une contestation. (art. 276)

Afin d'être en mesure de repérer un bulletin de vote ayant fait l'objet d'une contestation, il est suggéré de numéroter tout bulletin faisant l'objet d'une contestation.

Commentaires

La proposition du DGE est intéressante et pourrait s'avérer utile dans le cas qu'il expose. Par ailleurs, n'y a-t-il pas lieu de s'interroger également sur l'impact qu'une telle proposition aurait sur le secret du vote?

L'article 276 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **276.** Le scrutateur considère toute contestation qu'un candidat ou un représentant de candidat soulève au sujet de la validité d'un bulletin de vote et en décide immédiatement. La contestation et la décision du scrutateur sont inscrites dans le registre du scrutin.

Proposition 48

Opportunité de supprimer l'article 289.

Le registre des candidats élus est une disposition d'une autre époque. De plus, il a perdu son caractère officiel au profit du rapport détaillé de l'élection prévu à l'article 291.

Commentaires

La proposition du DGE est souhaitable.

Les articles 289 et 291 sont pertinents à la compréhension de cette proposition. Ils se lisent comme suit:

> **289.** Le directeur général des élections inscrit dans un registre le nom des candidats proclamés élus et les résultats officiels du scrutin.
>
> **291.** Le directeur général des élections doit publier dans le plus bref délai après l'élection un rapport détaillé de l'élection contenant notamment les résultats de chaque secteur électoral, en indiquant aussi ceux des sections de vote.
> Il transmet ce rapport au secrétaire général de l'Assemblée nationale.

TITRE VI Le secret du vote (art. 292 à 296)

Proposition 49

Opportunité de préciser aux articles 293 et 294 les mots "à l'endroit où se trouve un bureau de vote".

Comme à l'article 266 où l'on utilise les mots "sur les lieux d'un bureau de vote", les mots "à l'endroit où se trouve un bureau de vote" sont susceptibles d'interprétation. La salle de votation, l'endroit où se trouve un bureau de vote et sur les lieux d'un bureau de vote sont des expressions qui se ressemblent. Il y aurait avantage à uniforminer le vocabulaire. C'est la suggestion que l'on a faite lors de l'étude de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (Projet de loi 100); elle a d'ailleurs été retenue.

Commentaires

Les articles 293 et 294 de la Loi électorale se lisent comme suit:

> **293.** Un électeur ne peut, à l'endroit où se trouve un bureau de vote, faire savoir de quelque façon que ce soit en faveur de quel candidat il se propose de voter ou pour qui il a voté.
>
> **294.** Un candidat, un représentant ou un membre du personnel électoral ne peut, à l'endroit où se trouve un bureau de vote, chercher à savoir le nom du candidat en faveur de qui un électeur se propose de voter ou a voté.

La proposition du DGE est fort pertinente. Il y aurait en effet avantage à uniformiser le vocabulaire. Une modification à la Loi électorale pourrait s'inspirer de l'article 280 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités qui se lit comme suit:

> **280.** Un électeur ne peut, sur les lieux d'un bureau de vote, faire savoir publiquement, de quelque façon que ce soit, en faveur de quel candidat il se propose de voter ou a voté.
>
> Un candidat, un représentant ou un membre du personnel électoral ne peut, sur ces lieux, chercher à savoir en faveur de quel candidat un électeur se propose de voter ou a voté.
>
> Sont considérés comme les lieux d'un bureau de vote l'édifice où il se trouve et tout lieu voisin où la révélation de l'électeur ou la démarche du candidat, du représentant ou du membre du personnel électoral peut être perçue par les électeurs qui sont dans la file d'attente.

TITRE VII Le nouveau dépouillement (art. 297 à 315)

Proposition 50

Opportunité de prévoir une nouvelle addition des votes. (art. 297)

Il semble que l'article 297 ne prévoit pas le cas où un directeur du scrutin aurait mal additionné les votes. Dans pareil cas, la seule solution serait de contester l'élection en alléguant que l'élection est irrégulière parce qu'il y a eu mauvaise addition de la part du directeur du scrutin. Il s'agit évidemment d'une procédure plus longue et plus coûteuse. En conséquence, il devrait être possible de procéder à une nouvelle addition des votes.

Commentaires

Malgré qu'une nouvelle addition des votes soit déjà prévue à l'article 281 le lendemain du scrutin, l'article 297 pourrait être modifié de façon à y ajouter qu'un nouveau dépouillement des votes pourrait être demandé si une personne fait voir que le **directeur du scrutin** a mal additionné les votes lors du recensement prévu à l'article 281.

Les articles 281 et 297 de la Loi électorale se lisent comme suit:

> **281.** Le directeur du scrutin avise chaque candidat ou son mandataire du moment où il est prêt à procéder au recensement des votes.
> Ce recensement commence autant que possible à neuf heures le lendemain du scrutin; il se déroule au bureau officiel du directeur du scrutin et tout candidat, mandataire ou électeur peut y assister.
>
> **297.** Une personne digne de foi peut demander un nouveau dépouillement des votes si elle fait voir qu'un scrutateur a compté ou rejeté illégalement des bulletins de vote ou dressé un relevé inexact du nombre des bulletins de vote attribués à l'un des candidats.

TITRE VIII Le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales (art. 316 à 460)

Proposition 51

Introduction d'une définition de "parti représenté à l'Assemblée nationale". (art. 316)

La notion de "parti représenté à l'Assemblée nationale" est utilisée aux articles 358 (allocation annuelle), 378 (temps d'antenne et espace gratuit hors prériode électorale) et 427 (temps d'antenne et espace gratuit en période électorale). N'y aurait-il pas lieu, afin d'éviter des difficultés d'application de ces dispositions, d'introduire une définition de "parti représenté à l'Assemblée nationale"?

Commentaires

L'expression "parti représenté à l'Assemblée nationale" actuellement utilisée au TITRE VIII de la Loi électorale n'est pas à notre avis, ambiguë. Il s'agit, tel que l'expression le dit, du parti qui est représenté à l'Assemblée nationale par au moins un député.

Quelles sont les difficultés d'application auxquelles le DGE veut référer? Vise-t-il à cerner le problème de transfuge? En effet dans l'état actuel de la législation, un parti politique qui n'a fait élire aucun député peut être représenté à l'Assemblée nationale par le seul fait du "transfuge" d'un député d'un autre parti. (Cette situation a été vécue aux dernières élections dans le contexte du débat des chefs: le Parti indépendantiste est devenu un "Parti représenté" à l'Assemblée nationale suite au "transfuge" du député Pierre de Bellefeuille). Y a-t-il lieu de définir plus rigoureusement la notion de parti politique représenté à l'Assemblée nationale pour éviter de telles situations? Le fait de définir cette notion n'aurait-il pas pour effet de trop la restreindre et ainsi créer des injustices et iniquités non souhaitables entre les partis politiques?

Proposition 52

Opportunité de traiter des autres revenus (autres que contributions) que peut retirer un parti politique.

La Loi électorale est actuellement silencieuse sur les autres sources de revenus dont peut bénéficier un parti politique. N'y aurait-il pas lieu, dans un souci de prévention, de réglementer davantage cet aspect de la question?

Commentaires

Actuellement, la Loi électorale contrôle et réglemente les contributions et **certains autres revenus qui ne sont pas considérés comme contributions.** On retrouve à l'article 317 la définition de contributions ainsi que ses exceptions. Il se lit comme suit:

> **317. Sont considérés** comme **contributions** les dons d'argent à un parti politique, à une instance d'un parti ou à un candidat, les services qui leur sont rendus et les biens qui leur sont fournis à titre gratuit à des fins politiques.
> **Ne sont pas considérés** comme **contributions:**
> 1° le travail bénévole et les fruits d'un tel travail;
> 2° les dons anonymes recueillis au cours d'une réunion ou manisfestation tenue à des fins politiques;
> 3° les sommes versées à un parti politique en vertu d'une loi, les remboursements et les avances sur remboursement prévus au chapitre III du présent titre;
> 4° un prêt consenti à des fins politiques au taux d'intérêt courant du marché au moment où il est consenti par un électeur ou une institution financière visée dans l'article 376, ainsi qu'un cautionnement contracté par un électeur;
> 5° une somme annuelle n'excédant pas 25 $ versée par une personne physique pour son adhésion à un parti politique;
> 6° au choix du représentant officiel de l'entité autorisée, le prix d'admission à une activité ou manifestation à caractère politique, lorsque ce prix n'excède pas 50 $.

Les exceptions prévues aux paragraphes 1 à 6 de l'article 317 sont sujettes à un certain contrôle. En effet, certains de ces autres revenus sont de la responsabilité du représentant officiel d'un parti politique qui doit ainsi les inclure de façon spécifique et particulière dans le rapport financier du parti politique (art. 391 et 392).

On dégage de la définition que nous donne la loi, trois types de contributions:

a) les dons d'argent:
b) les services rendus à titre gratuit à des fins politiques:
c) les biens fournis à titre gratuit à des fins politiques.

Une consultation avec le Bureau du DGE permet d'apprendre que les autres sources de revenus que vise cette proposition sont par exemple le revenu de publicité (vente d'annonce publicitaire qui finance un journal partisan), le revenu de placements (achat d'actions, certificats de dépôt) la sous-location d'équipement. Le Bureau du DGE se demande si la Loi électorale ne devrait pas réglementer toutes les sources de revenus d'un parti politique. Il s'interroge par exemple à savoir s'il est souhaitable qu'un parti politique se finance seulement à même les intérêts d'un capital amassé.

L'esprit de la Loi électorale n'est-il pas d'éviter que les partis politiques ne soient à la solde de quelques individus ou compagnies, d'éviter toute forme de corruption possible, le tout afin de sauvegarder l'intégrité de notre système électoral et de nos institutions démocratiques. La nature même de ces autres revenus commande-t-elle un contrôle, un encadrement pour s'assurer du respect de l'intégrité de notre système électoral et de notre démocratie? Par exemple le fait que la Loi électorale ne réglemente pas et/ou ne balise pas et/ou ne limite pas un revenu de placements d'un parti politique, porte-t-il atteinte à l'intégrité de notre processus électoral? D'ailleurs, toute forme de revenu d'un parti politique n'est-elle pas inscrite dans leurs rapports financiers soumis au DGE aux termes des articles 390 et 391?

Le libellé même de la proposition du DGE nous démontre qu'il ne semble pas exister un problème réel mais qu'il s'agit plutôt d'une proposition de nature préventive. Cette extension du contrôle aux autres revenus, suggérée par le DGE, n'aurait-elle pas pour effet d'aller plus loin que ne le voulait le législateur? Les partis politiques y verront-ils une atteinte à leur autonomie de gestion et d'opération? A notre avis, il importe d'avoir leur point de vue afin que le législateur prenne une décision éclairée.

Proposition 53

Opportunité de conférer aux partis politiques un statut juridique à des fins spécifiques.

Compte tenu de la situation qui existe dans d'autres juridictions au Canada, n'y aurait-il pas lieu de conférer aux partis politiques un statut juridique à des fins spécifiques? D'ailleurs, le Projet de loi 100 (Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités) prévoit expressément qu'un parti politique peut commettre une infraction.

Commentaires

Actuellement, la Loi électorale par le biais des articles 502, 504, 508 et 509 prévoit qu'un parti politique peut commettre une infraction. Quant à la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, il y est prévu, entre autres aux articles 599 et 609, que les partis politiques peuvent être coupables d'infractions spécifiques. La proposition du DGE vise à lui permettre de poursuivre les partis politiques provinciaux dans des situations spécifiques. Bien que cette proposition soit compréhensible pour assurer au DGE les outils nécessaires pour faire respecter la Loi électorale, elle nous apparaît néanmoins soulever des problèmes d'ordre juridique.

Juridiquement, peut-on conférer partiellement à un parti politique un statut juridique? Une personne, une entité pour qu'elle soit poursuivie et pour qu'on puisse lui opposer, exécuter un jugement (saisie) doit avoir une personnalité juridique. Dans notre droit, la personnalité juridique est conférée aux personnes physiques et aux personnes morales.

Il va de soi qu'un parti politique ne peut être considéré comme une personne physique. Peut-il être considéré comme une personne morale malgré le fait qu'il n'est pas incorporé en vertu de la Loi sur les compagnies? Peut-il être assimilé au groupement ou association de personnes visé à l'article 60 du Code de procédure civile qui ne confère pas en soi une personalité morale mais qui autorise néanmoins la poursuite judiciaire de ces groupements de personnes. Le premier paragraphe de l'article 60 du Code de procédure civile (pertinent à la compréhension de cet énoncé) se lit comme suit:

> **60.** Tout groupement de personnes formé pour la poursuite d'un but commun au Québec, mais qui n'y jouit pas de la personnalité civile ni ne constitue une société au sens du Code civil, peut néanmoins ester en justice pour défendre aux actions portées contre lui.
> . . .

Enfin, doit-on prétendre qu'un parti politique ou une de ses instances acquiert la personnalité morale sous le seul coup de l'autorisation que leur accorde le DGE aux termes des articles 319 et ss de la Loi électorale?

L'Inspecteur général des institutions financières, M. Jean-Marie Bouchard, dans une lettre qu'il adressait le 4 octobre 1985 à Me Louise T. Robert,alors sous-ministre adjointe au ministère des Affaires municipales, traitait notamment de la question de la personnalité juridique d'un parti politique municipal. Nous reprenons ici les extraits pertinents de cette lettre:

> "Selon nous, ils pourraient peut-être même entrer dans le champ d'application de l'article 12, qui vise les personnes morales de droit privé constituées en vertu des lois du Québec, qui y ont un siège social ou y exercent une activité.
>
> En effet, la personnalité morale ne découle pas nécessairement d'une mention expresse de la loi. A preuve, les sociétés de personnes constituées en vertu du Code civil sont considérées par la majorité de la doctrine et de la jurisprudence comme des personnes morales, même si la loi ne le prévoit pas expressément.
>
> Dans cette optique, il suffit qu'un groupement constitué en vertu de la loi jouisse de plusieurs attributs de la personnalité juridique pour constituer une personne morale.
>
> Or, un parti politique autorisé, spécialement en vertu du projet de loi no 60, se caractérise par les principaux attributs de la personnalité morale, à savoir:
>
> - une dénomination sociale, (article 380, par 1°);
> - un domicile, (article 380, par 2°, 3° et 6°);
> - une activité;
> - une capacité, c'est-à-dire des droits et des obligations (article 300);
> - une existence indépendante de celle de ses membres;
> - la responsabilité limitée de ses membres;
> - la présence de représentants (articles 61 et 109 du Code de procédure civile et 380 par 4° et 5° du projet no 60);
> - un patrimoine distinct de celui de ses membres (article 60, 115 et 629 du Code de procédure civile et 389 à 399 du projet de loi no 60.
>
> A défaut de la personnalité morale, seule la théorie du patrimoine d'affectation, qui n'a pas de fondement juridique en droit québécois, pourrait établir la nature juridique du parti politique autorisé."

Le Secrétariat à la Réforme électorale est d'avis qu'une étude spécifique sur cette proposition du DGE ou du moins une consultation avec l'Inspecteur général des institutions financières devrait être faite pour bien éclairer le législateur, le tout afin d'éviter qu'un jour un parti politique n'oppose les problèmes soulevés par cette question devant les tribunaux.

Proposition 54

Opportunité d'interdire l'usage de la dénomination officielle d'un parti politique pendant une période de cinq ans à la suite d'un retrait d'autorisation.

Afin d'éviter toute confusion dans l'esprit des électeurs, il s'agirait d'interdire, pendant une période de cinq ans, l'usage d'une dénomination officielle d'un parti politique qui a perdu son autorisation. En d'autres termes, le nom serait retiré jusqu'à l'écoulement de la période de cinq ans. Après quoi, il pourrait à nouveau faire l'objet d'une autorisation. De même, on empêcherait au chef d'un parti qui perd son autorisation de présenter une nouvelle demande avant l'expiration d'un délai de cinq ans.

Commentaires

La première partie de l'argumentation du DGE est à l'effet d'interdire l'usage de la dénomination officielle d'un parti politique pendant une période de cinq ans à la suite d'un retrait d'autorisation et ce, aux dires du DGE, afin d'éviter toute confusion dans l'esprit des électeurs. On doit se demander si concrètement il existe un problème à l'horizon avant de modifier la loi.

Pratiquement, quel problème essaierait-on de contrer par une telle disposition? Egalement, une telle disposition ne deviendrait-elle pas utopique si par exemple le Parti du Socialisme Chrétien qui s'est vu retirer son autorisation crée un peu plus tard un nouveau parti politique utilisant dans sa dénomination le mot "nouveau", soit le Nouveau Parti du Socialisme Chrétien. N'y aurait-il pas encore plus de confusion chez les électeurs? Dans le même ordre d'idée, ne serait-il pas délicat de donner au DGE la discrétion de choisir la dénomination d'un parti politique?

Par ailleurs, si le législateur est d'avis qu'une telle interdiction est souhaitable, le délai de cinq ans suggéré par le DGE est-il raisonnable?

Quant à la deuxième partie de l'argumentation du DGE (dernière phrase), soit l'interdiction au chef d'un parti qui perd son autorisation de présenter une nouvelle demande avant l'expiration d'un délai de cinq ans, cette proposition ne vient-elle pas en conflit avec un droit fondamental consacré dans les Chartes canadienne et québécoise, soit la liberté d'association? Dans notre société démocratique, peut-on se permettre d'empêcher une personne de former un nouveau parti politique même si elle a échoué une première fois? A moins de preuve contraire, cet échec n'est pas de nature criminelle. N'est-il pas préférable de faire confiance à l'auto-censure de notre système électoral, soit en bout de piste au vote des électeurs?

Proposition 55

Usage de la dénomination officielle d'un parti politique sur les bulletins de vote.

Il s'agirait d'exprimer clairement que le nom attribué au moment de l'autorisation est celui qui apparaîtra sur les bulletins de vote.

Commentaires

Des renseignements supplémentaires obtenus par le Bureau du DGE nous démontrent qu'il serait souhaitable d'amender l'article 241 de la Loi électorale en remplaçant à la quatrième ligne du deuxième paragraphe les mots "Le nom du parti autorisé" par l'expression "La dénomination officielle du parti autorisé".

L'article 241 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **241.** Le bulletin de vote doit permettre d'identifier clairement chaque candidat.
> Il doit contenir au recto, dans l'ordre alphabétique des noms, d'abord les prénom et nom du candidat de chaque parti autorisé et ensuite ceux des autres candidats; ces prénom et nom sont orthographiés comme dans la déclaration de candidature. Le nom du parti autorisé apparaît sous le nom du candidat de ce parti; la mention "indépendant" est inscrite sous le nom du candidat indépendant s'il en a fait mention dans sa déclaration de candidature.
> Il doit contenir au verso un espace réservé aux initiales du scrutateur, au nom et adresse de l'imprimeur et à la désignation de la circonscription électorale.

Proposition 56

Elimination de la référence aux "fonds recueillis après le 1er avril 1978" par un parti politique qui présente une demande d'autorisation. (art. 327)

Cette référence n'apparaît plus utile compte tenu du temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, soit 1978.

Commentaires

Le Bureau du DGE nous a fait valoir que cette référence aux "fonds recueillis après le 1er avril 1978" n'a plus sa raison d'être, est désuète et contradictoire avec l'article 319.

Les articles 319 et 327 sont pertinents à la compréhension de cette proposition. Ils se lisent comme suit:

> **319.** Tout parti politique, toute instance d'un parti ou tout candidat indépendant qui désire solliciter ou recueillir des contributions ou effectuer des dépenses doit détenir une autorisation du directeur général des élections suivant la présente section.
>
> **327.** Un parti qui demande à être autorisé doit aussi établir, par déclaration appuyée d'un serment de son chef, le montant des fonds dont il dispose et que les fonds qu'il a recueillis après le 1er avril 1978 l'ont été en conformité des dispositions du présent chapitre.
> Il doit remettre au directeur général des élections, avec sa demande d'autorisation, les fonds qu'il a recueillis après le 1er avil 1978 contrairement aux dispositions du présent chapitre.
> Le directeur général des élections verse ces sommes au ministre des Finances.

Proposition 57

Exigence à l'effet qu'une demande de modification de la dénomination officielle d'un parti doit être faite par écrit. (art. 328)

Afin d'éviter toute ambiguité, il apparaît souhaitable que la loi prévoit (sic) expressément que la demande doive être faite par écrit.

Commentaires

La proposition du DGE nous apparaît appropriée. En effet, c'est à contrario (à la lecture de l'article 326) qu'on découvre qu'une telle demande de modification de la dénomination officielle d'un parti doit être faite par écrit. En conséquence et dans le but d'assurer une meilleure clarté de la loi pour les partis politiques, la Loi électorale pourrait être amendée de façon à indiquer directement au troisième paragraphe de l'article 328 qu'une demande de modification doit être faite par écrit.

Les articles 326 et 328 sont pertinents à la compréhension de cette proposition. Ils se lisent comme suit:

> **326.** Un parti politique qui demande à être autorisé doit fournir au directeur général des élections les renseignements suivants:
> 1° la dénomination du parti;
> 2° l'adresse à laquelle doivent être expédiées les communications destinées au parti;
> 3° les adresses où se trouveront les livres et comptes relatifs aux contributions qui seront versées au parti et aux dépenses qu'il effectuera;
> 4° le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du représentant officiel du parti et, le cas échéant, de ses délégués;
> 5° le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du chef du parti;
> 6° l'adresse d'au plus deux bureaux permanents du parti, s'il y a lieu.
>
> **328.** Le directeur général des élections accorde l'autorisation si les conditions prévues aux articles 325, 326 et 327 sont respectées.
> Il doit toutefois refuser l'autorisation au parti dont la dénomination comporte l'expression "indépendant" ou est susceptible d'amener les électeurs à se méprendre sur le parti auquel ils destinent leurs contributions.
> Le directeur général des élections doit refuser de modifier la dénomination d'un parti politique lorsque cette modification est susceptible d'amener les électeurs à se méprendre sur le parti auquel ils destinent leurs contributions.

Proposition 58

Modification à l'effet de permettre à une personne autre que le chef ou que celle déjà désignée en vertu de l'article 320, de fournir les renseignements nécessaires à la mise à jour des registres. (art. 336)

En vertu du texte actuel, seuls le chef ou la personne autorisée à désigner un représentant officiel sont habilités à fournir les renseignements nécessaires à la mise à jour des registres. La proposition vise à permettre que les registres soient modifiés, sans formalisme indû et à l'intérieur des délais impartis.

Commentaires

La proposition du DGE vise à permettre à plus de deux personnes de fournir au DGE certains renseignements. Pour un parti politique, n'est-il pas dangereux d'avoir trop d'intervenants auprès du DGE? Par exemple, un parti politique pourrait s'opposer à ce qu'une personne au niveau d'une circonscription électorale envoie des avis de changement d'adresse ou autres avis sans qu'il ne le sache au niveau provincial. Pour assurer la bonne marche d'un parti politique, n'est-il pas préférable que l'infomation soit centralisée.

Le système actuel ne garantit-il pas la qualité, l'exactitude de l'information transmise? Ne protège-t-il pas le DGE, ce dernier n'ayant pas besoin de faire enquête pour vérifier l'exactitude des renseignements transmis. Comment peut-on prétendre que le système actuel soit du formalisme indû compte tenu de l'importance des informations contenues dans ces registres. Ce "formalisme" imposé par le législateur ne vise-t-il pas plutôt à assurer que les informations transmises sont adéquates. A moins de représentations contraires par les partis politiques, rien ne nous laisse entrevoir que le sytème actuel leur pose des problèmes ou contraintes.

Proposition 59

Précisions à l'effet que le rapport financier de fermeture doit comporter les mêmes éléments qu'un rapport financier annuel. (art. 344).

Afin de dissiper toute ambiguité, il s'agit de prévoir expressément le contenu du rapport financier de fermeture.

Commentaires

La proposition du DGE est pertinente. Le libellé du deuxième paragraphe de l'article 344 pourrait être repris et se lire comme suit: ". . . production d'un rapport financier tel que prescrit par la loi et ce, jusqu'à la date de fermeture".

L'article 344 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **344.** Le directeur général des élections peut, sur demande écrite du chef, retirer l'autorisation à un parti ou à l'une de ses instances. Il peut faire de même à la demande écrite du candidat indépendant autorisé.
> Cette demande doit être accompagnée d'un rapport financier de fermeture de l'entité autorisée et visée par la demande pour la période écoulée depuis la date d'autorisation ou le 31 décembre précédent, selon le cas, jusqu'à la date de la demande de retrait d'autorisation. De plus, cette demande doit être accompagnée du rapport financier pour l'exercice financier précédent, s'il n'a pas été produit.
> Toutefois, le directeur général des élections ne peut retirer l'autorisation à un candidat indépendant qui n'a pas acquitté entièrement les dettes découlant de ses dépenses électorales.

Proposition 60

Nouveaux motifs de retrait d'autorisation obligatoire: la vacance au poste de représentant officiel ou à celui de chef. (art. 345)

Il s'agirait de prévoir que le Directeur général des élections doit retirer l'autorisation à un parti dont le poste de représentant officiel ou celui de chef est demeuré vacant pendant un certain temps.

Commentaires

Y a-t-il lieu d'amender la loi dans le sens suggéré par le DGE? Est-ce raisonnable?

Le moins que l'on puisse dire est que le retrait d'autorisation est une sanction très sévère pour un parti politique.

Premièrement, en ce qui concerne la vacance au poste de **représentant officiel**, tel qu'il est mentionné dans nos commentaires à la proposition 66, la Loi électorale à l'article 324 prévoit déjà un mécanisme strict de remplacement lorsqu'une entité autorisée n'a plus de représentant officiel.

Y a-t-il lieu de prévoir également dans la loi de façon spécifique le retrait d'autorisation dans le cas où un parti politique ne comble pas cette vacance? Cette situation évoquée par le DGE n'est-elle pas implicitement couverte par l'article 346 où il est prévu que le DGE peut retirer son autorisation à une entité autorisée qui ne lui fournit pas les renseignements requis aux fins de la mise à jour des registres ou dont le représentant officiel ne se conforme pas aux sections VI et VIII qui touchent, entre autres, la production des rapports financiers?

Par ailleurs, si le législateur juge pertinent d'ajouter ce nouveau motif de retrait d'autorisation, on doit se demander quel délai serait jugé raisonnable. Ou doit-on laisser cela à la discrétion du DGE?

Les articles 324, 345 et 346 se lisent comme suit:

> **324.** Un représentant officiel ou un délégué peut démissionner en transmettant un avis écrit à cette fin au directeur général des élections et à la personne désignée en vertu de l'article 320 ou, à défaut, au chef du parti.
>
> Lorsqu'une entité autorisée n'a plus de représentant officiel, **un autre doit être désigné sans délai** et le directeur général des élections doit en être informé par écrit.
>
> Le directeur général des élections publie à la Gazette officielle du Québec un avis de la démission ou du remplacement d'un représentant officiel ou d'un délégué.

345. Le directeur général des élections doit retirer son autorisation à un parti qui ne présente pas de candidat officiel dans au moins dix circonscriptions électorales lors d'élections générales ou dont le nombre de candidats officiels lors de ces élections cesse d'atteindre le minimum requis.

346. Le directeur général des élections peut retirer son autorisation à une entité autorisée qui ne lui fournit pas les renseignements requis aux fins de la mise à jour des registres prévus à l'article 336 ou qui, le cas échéant, ne se conforme pas à la section VII ou dont le représentant officiel ne se conforme pas aux sections VI et VIII.

Deuxièment, en ce qui concerne la vacance au poste de **chef de parti**, tel qu'il a été mentionné au sujet 34 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme qui traite de la désignation d'un "chef de parti intérimaire" suite à la démission d'un chef de parti, pour les fins de l'application de la Loi électorale, la loi n'oblige pas, et ne doit pas obliger, un parti politique à se désigner un nouveau chef dans un délai donné. Ceci pourrait constituer une ingérence indue dans la vie interne des partis politiques. En effet, une disposition qui obligerait les partis à procéder, dans un délai déterminé, à la nomination d'un nouveau chef pourrait ainsi constituer une atteinte à l'autonomie des partis politiques. Le législateur n'a pas à imposer une règle uniforme à ce chapitre essentiel de la constitution d'un parti politique.

Par ailleurs et compte tenu du sujet 34, le législateur devrait-il également prévoir le retrait d'autorisation d'un parti politique dans le cas où celui-ci ne s'est pas désigné un "chef intérimaire" pour les fins de l'application de la Loi électorale? Tout comme pour le représentant officiel, on doit se demander quel délai serait jugé raisonnable. Ou doit-on laisser cela à la discrétion du DGE?

Proposition 61

Précisions à l'effet que les rapports financiers exigés par la loi à la suite d'un retrait d'autorisation doivent être produits par le représentant officiel en poste au moment du retrait d'autorisation. (art. 352)

La loi actuelle impose cette obligation aux partis, sans plus de précisions. La modification viendrait indiquer clairement à qui incombe cette obligation.

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 35 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Désignation de la personne responsable de présenter le rapport de fermeture suite au retrait d'autorisation d'un parti".

Proposition 62

Précisions quant au contenu de la liste des créanciers devant être fournie lors d'un retrait d'autorisation. (art. 353)

Il est nécessaire d'obtenir le nom et l'adresse complète des créanciers d'un parti politique, au moment du retrait d'autorisation de celui-ci. Il s'agirait d'introduire à la loi une mention expresse à cet effet.

Commentaires

La proposition du DGE est pertinente. Elle est juridiquement conforme avec l'esprit du Code civil dans des matières connexes, telle la vente en bloc.

Proposition 63

Mention à l'effet que les honoraires du vérificateur constituent une créance privilégiée. (art. 354)

Cette disposition vise à favoriser la vérification des rapports financiers, tel qu'exigé par la loi. Il arrive qu'aucun vérificateur n'accepte de vérifier les rapports puisqu'il ne peut obtenir aucune garantie à l'effet qu'il touchera ses honoraires par la suite.

Commentaires

Cette proposition du DGE n'est pas très claire. Quelle situation vise-t-elle exactement?

A l'article 344 de la Loi électorale, le législateur n'a pas cru bon d'exiger que le rapport financier de fermeture d'un parti politique soit vérifié. Par ailleurs, l'article 389 prévoit que lorsque le DGE exige la vérification d'un rapport financier de fermeture, il nomme le vérificateur et acquitte directement tous les frais de vérification.

Si le DGE dans sa proposition vise à couvrir une créance antérieure d'un vérificateur, on peut certainement s'interroger sur le bien-fondé d'une telle suggestion. En effet, à quel titre et pourquoi le vérificateur aurait-il une créance privilégiée par rapport à un autre créancier?

Les articles pertinents à la compréhension de ce sujet sont les articles 344, 354 et 389 lesquels se lisent comme suit:

> **344.** Le directeur général des élections peut, sur demande écrite du chef, retirer l'autorisation à un parti ou à l'une de ses instances. Il peut faire de même à la demande écrite du candidat indépendant autorisé.
> Cette demande doit être accompagnée d'un rapport financier de fermeture de l'entité visée par la demande pour la période écoulée depuis la date d'autorisation ou le 31 décembre précédent, selon le cas, jusqu'à la date de la demande de retrait d'autorisation. De plus, cette demande doit être accompagnée du rapport financier pour l'exercice financier précédent, s'il n'a pas été produit.
> Toutefois, le directeur général des élections ne peut retirer l'autorisation à un candidat indépendant qui n'a pas acquitté entièrement les dettes découlant de ses dépenses électorales.
>
> **354.** Le directeur général des élections liquide séparément les actifs du parti et ceux de chacune de ses instances.
> Il paie les dettes du parti et des instances jusqu'à concurrence de leurs actifs respectifs.

389. Le directeur général des élections rembourse aux partis autorisés la moitié des frais de vérification du rapport financier prévu à l'article 390, jusqu'à concurrence de 4 000 $.

Lorsqu'il exige la vérification d'un bilan accompagnant une requête conjointe de fusion ou d'un rapport financier produit à la suite d'une fusion en vertu de l'article 341, le directeur général des élections rembourse la moitié des frais de vérification jusqu'à concurrence de 4 000 $.

Lorsque le directeur général des élections exige la vérification d'un rapport financier de fermeture, il nomme le vérificateur et acquitte directement tous les frais de vérification.

Proposition 64

Calcul de l'allocation à verser aux partis, en utilisant la liste électorale ayant servi au scrutin et non celle établie lors du dernier recensement. (art. 359)

Cette modification permettrait de référer, aux fins du calcul de l'allocation, à un nombre d'électeurs qui se rapproche davantage de la réalité.

Commentaires

Cette proposition du DGE est pertinente et souhaitable pour le motif qu'il mentionne. Également cette modification s'avérera nécessaire si l'obligation de la tenue du recensement annuel était abandonnée de sorte que le recensement n'ait lieu qu'en période électorale.

L'opportunité de maintenir ou non la tenue du recensement annuel a déjà été analysée et des hypothèses de solutions ont été élaborées au sujet 11 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Recensement annuel".

Proposition 65

Opportunité de prévoir le versement de l'allocation autrement qu'en douze versements. (art. 360)

Etant donné que dans la pratique l'allocation est versée en un nombre de versements inférieur à douze, il y aurait lieu de modifier les dispositions de la loi en ce sens. Au Nouveau-Brunswick par exemple, l'article 33 du Political Process Financing Act prévoit que l'allocation est versée chaque année par acomptes trimestriels égaux.

Commentaires

Cette proposition soulève des éléments qui concernent directement la vie interne des partis politiques. Il va donc de soi qu'ils devront être consultés avant que le législateur ne prenne une décision quant à l'opportunité et à la façon d'amender la Loi électorale, le cas échéant.

Il ne s'agit pas dans les présents commentaires de remettre en cause le principe énoncé par l'article 361, soit que l'allocation **vise uniquement le remboursement de certains frais réellement engagés et payés** par les partis politiques, ni de remettre en cause le financement par l'État des partis politiques, ce sujet ayant déjà été traité au sujet 37 de la liste des sujets du Secrétariat à la Réforme électorale.

Ce que le DGE propose est de réduire la fréquence du versement de l'allocation de douze à quatre fois par année, étant donné qu'en pratique l'allocation est versée en un nombre de fois inférieur à douze. En effet, l'article 360 prévoit que l'allocation est versée à raison d'un douzième chaque mois. Par ailleurs, l'article 362 prévoit que l'allocation est versée par chèque fait à l'ordre du représentant officiel du parti **sur production**, par ce dernier, **d'une demande de paiement** et d'un état en la forme prescrite par le DGE. Ce qu'il faut retenir à la lecture de ces deux articles, c'est qu'il n'y a pas de **versement mensuel automatique**: il faut en effet une demande de paiement faite en bonne et due forme par le parti politique concerné pour qu'il y ait versement de l'allocation.

Certains partis politiques pourraient prétendre qu'étant donné que la loi a consacré le principe du financement par l'État, le DGE devrait verser automatiquement à chaque mois la portion de l'allocation à laquelle le parti politique a droit (et ce, sans demande de paiement); pour justifier le versement automatique, ils pourraient arguer que leurs rapports financiers annuels **vérifiés** valideront a posteriori les versements effectués par une reddition de compte qui y serait incluse. Cette façon de procéder serait semblable à celle utilisée par le ministère de la Santé et des Services sociaux face aux subventions qu'il

accorde à divers organismes et établissements du réseau de la santé. En effet, au début de chaque année financière, le ministère de la Santé et des Services sociaux fixe et octroie des subventions qui, par ailleurs, doivent être imputées sur des dépenses dites "réelles et admissibles". Dans les états financiers de fin d'année, les divers organismes et établissements produisent une reddition de compte justifiant l'utilisation de la subvention reçue sur des dépenses réelles et admissibles.

Si le législateur juge préférable de maintenir le principe de la demande de paiement plutôt que de prévoir le versement automatique, ne serait-il pas plus approprié à ce moment-là de ne pas fixer un cadre unique de fréquence pour les versements de l'allocation? Ceci ne laisserait-il pas plus de souplesse aux partis politiques de présenter une demande de paiement au besoin. En éliminant tout simplement l'article 360 et en gardant le principe de la demande de paiement, les partis politiques pourront produire leur demande de remboursement lorsqu'ils le jugeront approprié et selon les nécessités de leur administration interne.

Proposition 66

Obligation imposée au chef de produire le rapport financier annuel en cas d'absence ou d'incapacité du représentant officiel. (art. 390)

Dans le but de s'assurer que les dispositions de la loi concernant la production des rapports financiers et de dépenses électorales soient respectées, il y aurait lieu de prévoir qu'une autre personne que le représentant officiel ou l'agent officiel soit tenue de produire ces rapports. Dans les cas de vacance ou d'incapacité d'un représentant officiel ou d'un agent officiel, le chef du parti pourrait être tenu de produire les rapports exigés par la loi. Une pareille mesure pourrait éviter d'exposer un parti à un retrait d'autorisation.

Commentaires

Y a-t-il un besoin réel, un avantage à modifier la Loi électorale dans le sens proposé par le DGE? Il est vrai qu'en vertu de la loi actuelle, l'obligation de produire le rapport financier annuel **incombe uniquement** au représentant officiel (art. 390). Par ailleurs, la Loi électorale prévoit de façon spécifique et sans ambiguité à l'article 324 que lorsqu'une entité autorisée n'a plus de représentant officiel, **un autre doit être désigné sans délai.**

Il importe de rappeler que le personnage qu'est le représentant officiel est un personnage créé de toutes pièces en 1977 par la Loi sur le financement des partis politiques. Les représentants officiels sont en fait nommés par les diverses entités autorisées pour remplir des obligations précises prévues à la Loi électorale et qui sont de **nature strictement financière et administrative.**

N'est-il pas préférable de bien distinguer et de bien départager la fonction de représentant officiel de la fonction de chef de parti? Quel problème le DGE vise-t-il à solutionner par cette proposition? Laisserait-il sous-entendre que certains partis politiques ont de la difficulté à se trouver un nouveau représentant officiel? Si, par ailleurs, le DGE vise à cerner le cas précis du "Rapport financier de fermeture", ce problème a déjà été traité au sujet 35 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale.

Compte tenu des commentaires apportés aux sujets 30, 31 et 47 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale relativement à la "responsabilisation" des représentants officiels et des agents officiels soit, entre autres, l'obligation pour le démissionnaire de produire un rapport financier intérimaire, le cas échéant, et pour son successeur, celle de poursuivre le travail, et compte tenu que la loi prévoit déjà un mécanisme strict de remplacement, nous ne pouvons pas adhérer à une telle proposition à moins que le Bureau du DGE ne nous fournisse des arguments et justifications additionnels.

Proposition 67

Obligation imposée aux partis politiques et à leurs instances de présenter des rapports financiers consolidés. (art. 390)

L'économie générale de la loi suggère que les partis politiques et leurs instances soient tenus de produire des rapports financiers consolidés qui donneraient une idée exacte de leur situation financière. Les renseignements contenus dans de tels rapports devraient être présentés de manière à ce qu'ils soient aisément compréhensibles par les citoyens.

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 42 de la liste de sujets du Secrétariat à la réforme électorale: "Rapports financiers consolidés".

Proposition 68

Obligation d'indiquer, au rapport financier, le nombre de contributions de 100 $ ou moins ainsi que le nombre de contributions de plus de 100 $. (art. 391)

Dans le but de faciliter la consultation et la compréhension des états financiers des partis politiques, la loi devrait créer l'obligation d'indiquer le **nombre** de contributions de 100 $ ou moins ainsi que le **nombre** de contributions de plus de 100 $, en plus du **montant** total desdites contributions.

Commentaires

Il importe de rappeler que la question de la divulgation des contributions en général a été traitée aux sujets 43 et 44 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale.

Ce que semble viser précisément ici le DGE c'est de lui permettre de faire des statistiques plus élaborées. Ces informations sont-elles vraiment nécessaires pour faciliter la bonne consultation et la compréhension des états financiers des partis politiques? L'objectif de **TRANSPARENCE** sur le financement des partis politiques serait-il vraiment amoindri, diminué si ces informations ne sont pas inscrites spécifiquement dans les rapports financiers des partis? Est-il réaliste de demander aux partis politiques de fournir de telles statistiques? En ont-ils le temps, les moyens et l'argent?

Ce que veut le DGE c'est le **nombre** de contributions, Actuellement, en ce qui a trait aux contributions de plus de 100 $, le DGE a de façon très accessible le **nombre de contributeurs.** Il n'a en effet qu'à additionner le nombre de donateurs sur les rapports financiers transmis par les partis politiques: ces derniers ayant l'obligation de divulguer le nom et l'adresse complète de chaque électeur qui a versé une ou plusieurs contributions dont le total dépasse 100 $ (art. 392). Bien identifier le nombre de **contributeurs** (et **non** le nombre de contributions) n'est-ce pas là la chose la plus importante à connaître? Ne fait-elle pas transpirer l'étendue de l'assise populaire des partis politiques?

En ce qui concerne les contributions de 100 $ et moins, le travail qu'impliquerait l'indication du nombre de contributions pourrait s'avérer fastidieux et coûteux pour les partis politiques. Un parti politique qui recevrait de 5 000 à 10 000 contributions de 100 $ et moins par exemple (d'un montant de 2 $, 5 $, 10 $, 25 $ etc.) serait dans l'obligation de faire attester toutes ces contributions par son vérificateur. On peut certainement prétendre que ce dernier pourrait avoir au moins une semaine de travail supplémentaire car de ce fait, il aurait l'obligation de vérifier tous les reçus. Il ne faut pas perdre de vue que plusieurs

partis politiques sont financés par un nombre plus important de contributions de 100 $ et moins que de contributions de plus de 100 $. Est-il raisonnable de leur imposer un tel travail?

Ce qui importe en fin de compte n'est-ce pas de s'assurer que l'objectif de transparence ne soit jamais mis en péril? Et ne faut-il pas plutôt se demander quelles sont les conditions, le mécanisme raisonnable pour obtenir et sauvegarder cet objectif? Par exemple l'introduction dans la loi de l'obligation de fournir une liste de donateurs par ordre alphabétique à l'échelle de l'ensemble du Québec ou par circonscription électorale n'est-elle pas une amélioration suffisante dans l'atteinte et la préservation de cet objectif?

Proposition 69

Précisions quant à l'endroit où doit être remis le rapport financier d'un candidat indépendant. (art. 399 et 400)

Puisque le rapport de dépenses électorales et le rapport financier d'un candidat indépendant autorisé doivent être produits simultanément, il y aurait lieu de préciser que le rapport financier doit être remis au bureau (ou au domicile) du directeur du scrutin **ou à tout autre endroit que détermine le Directeur général des élections.** Une semblable disposition est déjà prévue par la loi en ce qui concerne la production du rapport de dépenses électorales d'un candidat. (art. 433)

Commentaires

La proposition du DGE est appropriée en ce qu'elle a pour avantage d'assurer une concordance avec l'article 433. Il serait en effet souhaitable que les modalités de transmission du rapport financier d'un **candidat indépendant** ainsi que de son rapport de dépenses électorales soient les mêmes que pour la production du rapport de dépenses électorales d'un **candidat.**

Cette proposition se rattache d'ailleurs au sujet 51 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Transmission des rapports de dépenses électorales".

Proposition 70

Obligation pour le représentant officiel d'un parti d'agir comme agent officiel lorsque ce dernier démissionne. (art. 409)

A l'instar d'une disposition en ce sens dans le projet de loi 100, il apparaît souhaitable que le représentant officiel d'un parti assume automatiquement les responsabilités de l'agent officiel de ce parti tant et aussi longtemps que le chef n'a pas nommé une autre personne pour agir comme agent officiel.

Commentaires

La disposition de la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités (Projet de loi 100) à laquelle réfère le DGE est l'article 382 qui se lit comme suit:

> **382.** Le représentant officiel et l'agent officiel d'un parti sont une même personne, à moins que le chef n'en décide autrement.
>
> Dans le cas où les postes de représentant officiel et d'agent officiel ne sont pas occupés par la même personne et où le second est vacant, le titulaire du premier est réputé être celui du second jusqu'à ce que la vacance soit comblée.
>
> Le représentant officiel et l'agent officiel d'un candidat indépendant autorisé sont une même personne.

Une interprétation de l'esprit de la Loi électorale ne favorise-t-elle pas le statu quo? L'article 409 tel que libellé actuellement pose-t-il un problème? Ne devrait-on pas interpréter cet article de sorte que s'il y a démission de l'agent officiel on revient à la case zéro, c'est-à-dire que le représentant officiel du parti est l'agent officiel du parti à moins qu'une autre personne ne soit désignée par écrit à cette fin par le chef du parti.

Certains prétendront, par ailleurs, qu'une interprétation très minutieuse pourrait laisser planer un petit vide juridique. Doit-on conclure que c'est pour cette raison que le législateur a prévu à la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités une telle disposition?

L'article 409 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **409.** Un parti autorisé désirant faire des dépenses électorales doit avoir un agent officiel.
> Le représentant officiel du parti est l'agent officiel du parti à moins qu'une autre personne ne soit désignée par écrit à cette fin par le chef du parti.
> Le directeur général des élections publie à la Gazette officielle du Québec le nom de l'agent officiel d'un parti.

Proposition 71

Précisions à l'effet que le représentant officiel et le candidat ne peuvent pas non plus mettre des biens ou services à la disposition d'un agent officiel à un prix différent du prix régulier. (art. 420)

En vue de faciliter la compréhension et le respect de cet article, il apparaît souhaitable de faire spécifiquement référence au représentant officiel et au candidat.

Commentaires

L'article 420 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **420. Personne** ne peut, pour des dépenses électorales, réclamer ou recevoir un prix différent de son prix régulier pour semblable travail ou fourniture en dehors de la période électorale, ni accepter une autre rémunération, ni y renoncer.

Il nous semble que le terme "personne" demeure encore le plus facile d'interprétation et le plus englobant qui soit. Si on précise en identifiant certaines catégories particulières, on risque alors bien davantage de créer une certaine confusion et surtout de suggérer une interprétation restrictive.

Proposition 72

Précisions à l'effet qu'une dépense électorale ne peut pas être acquittée par un agent officiel s'il a reçu la facture après le délai de soixante jours. (art. 429)

La formulation de cet article pourrait être modifiée de sorte qu'il soit clair qu'une dépense électorale ne peut pas être acquittée par l'agent officiel s'il a reçu la facture après le soixantième jour. Il pourra néanmoins acquitter une facture après le soixantième jour à la condition toutefois qu'il l'ait reçue avant.

Commentaires

La proposition du DGE est pertinente. Il nous semble que l'esprit de la loi est à l'effet que ce délai de 60 jours vaut pour la réclamation et non pour l'acquittement.

L'article 429 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **429.** Toute personne à qui un montant est dû pour des dépenses électorales doit faire sa réclamation à l'agent officiel au plut tard dans les 60 jours qui suivent le jour du scrutin. Cette dépense électorale ne peut être acquittée par l'agent officiel après l'expiration de ce délai.
> Si l'agent officiel est décédé ou a démissionné et n'a pas été remplacé, la réclamation doit être transmise au chef du parti ou au candidat lui-même, dans le même délai, selon le cas.
> Après le délai prévu au premier alinéa, le créancier a 120 jours pour faire parvenir sa réclamation au directeur général des élections, à défaut de quoi, sa créance est prescrite.

Proposition 73

Modification à l'effet que la liste électorale devant servir à établir le montant des avances est la liste après révision. (art. 457)

Le montant d'une avance sur le remboursement des dépenses électorales devrait tenir compte du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale de la circonscription.après révision.

Commentaires

Cette proposition du DGE est intéressante. Cette modification permettrait de référer à un nombre d'électeurs qui se rapproche davantage de la réalité.

Par ailleurs, on doit se demander si une telle modification est vraiment nécessaire compte tenu que l'avance sur le remboursement des dépenses électorales est plafonnée à 35% de la limite fixée des dépenses électorales, ce qui laisse une bonne marge de manoeuvre au DGE et aux agents officiels. Pourquoi attendre de connaître le nombre d'électeurs inscrits après la révision pour verser l'avance aux candidats et ainsi les priver d'un montant qui pourrait leur être remis dès la fin du recensement tenu pendant la période électorale, le cas échéant?

Quelques jours avant la mise sous presse du présent document de réflexion et de consultation du Secrétariat à la Réforme électorale, le DGE soumettait au ministre délégué à la Réforme électorale une note de service de son adjoint au financement, monsieur Jean Lambert, dans laquelle il était mentionné que l'encadrement légal relatif à la détermination des limites des dépenses électorales et au versement des avances de dépenses électorales devrait être revu lorsqu'une élection est précédée d'un **recensement en période électorale** ou encore lorsqu'une élection générale se tient sur la base d'une nouvelle carte électorale.

Les propos contenus dans cette note de service en ce qui a trait au versement des avances annulent, si l'on peut s'exprimer ainsi, la proposition initiale du DGE à l'effet que **la liste électorale devant servir à établir le montant des avances est la liste après révision.**

Les articles pertinents sont les suivants:

> **451.** Dès que le directeur du scrutin reçoit une déclaration de candidature, il la transmet au Directeur général des élections.
>
> Dans le cas des candidats qui auront droit à un remboursement de dépenses électorales en vertu de l'article 458, le Directeur général des élections verse, sans délai, une avance sur ce remboursement égale à 35% de la limite des dépenses électorales fixées au deuxième alinéa de l'article 430 pour la circonscription électorale concernée.

Le versement est fait conjointement au candidat et à son représentant officiel s'il s'agit d'un candidat indépendant autorisé ou conjointement, s'il s'agit d'un candidat d'un parti autorisé, au candidat et au représentant officiel de l'instance du parti à l'échelle de la circonscription électorale concernée: à défaut d'une telle instance, le versement est fait conjointement au candidat et au représentant officiel du parti.

457. Aux fins des articles 451 et 453 le nombre d'électeurs est égal au nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales après le recensement.

Afin de bien éclairer le lecteur, nous reproduirons ici les extraits pertinents de cette note de service eu égard au versement des avances des dépenses électorales et nous les commenterons.

" . . .

LA PROBLÉMATIQUE

De ce qui précède, on comprend que lorsqu'un recensement a lieu pendant la période électorale, il faut attendre le résultat de ce recensement avant

. . .

- de faire parvenir aux candidats qui y ont droit l'avance sur le remboursement de leurs dépenses électorales.

. . .

De plus, les mots "sans délai" que l'on retrouve à l'article 451 ayant trait au versement des avances sur remboursement illustrent bien la volonté du législateur de faire en sorte que les candidats qui ont droit au remboursement de leurs dépenses électorales reçoivent le plus rapidement possible leur avance.

Sans modification, il est bien évident que le Directeur général des élections ne pourra respecter la lettre de l'article 451 parce que, même s'il connaît le nom d'un candidat qui a droit au remboursement, il ne pourra faire parvenir l'avance à ce dernier qu'après la fin du recensement prévu au cours de la période électorale.

SOLUTIONS PROPOSÉES

D'abord, il m'apparaît impératif que l'avance sur remboursement de dépenses électorales continue d'être reliée formellement à la notion de limites de dépenses électorales et en conséquence, l'avance soit fondée sur un nombre d'électeurs sur lequel repose la détermination de cette limite.

. . .

Versement des avances

À partir de ce qui précède, il faudrait revoir également l'article 457 pour faire en sorte que le versement des avances puisse être effectué dès que le nom d'un candidat qui y a droit est connu.

En conséquence, l'article 457 devrait prévoir que l'avance sur le remboursement des dépenses électorales soit versée en fonction

- du nombre d'électeurs inscrit sur les listes électorales lors du dernier recensement annuel ou, du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales ayant servies (sic) lors du dernier scrutin qui a eu lieu depuis le dernier recensement annuel.

Pour une élection générale qui a lieu pour la première fois sur la base d'une nouvelle carte électorale, l'avance sur le remboursement des dépenses électorales devrait être basée sur

- le nombre d'électeurs établi par la Commission de la représentation électorale lors de la détermination de la nouvelle carte électorale tel que publié à la Gazette officielle lorsqu'il n'y a pas eu, avant la prise du décret, de recensement annuel fait sur la base de la nouvelle carte électorale ou

- le nombre d'électeurs inscrits lors du dernier recensement annuel fait sur la base de la nouvelle carte électorale.

CONCLUSION

Voilà pour l'essentiel des remarques ou observations que je tenais à formuler afin de faire en sorte que quelles que soient les circonstances, dès l'émission d'un décret ordonnant la tenue d'une élection,

. . .

- que le DGE puisse verser, sans délai, aux candidats qui y ont droit, une avance sur leur remboursement de dépenses électorales.

. . ."

Commentaires

Les remarques de l'adjoint au DGE (financement) sont pertinentes. Compte tenu d'une des hypothèses de solutions suggérées au sujet #11 de la liste de sujets identifiés par le Secrétariat à la Réforme électorale (recensement annuel), soit que le recensement soit essentiellement électoral et post-délimitation, les solutions proposées par l'adjoint au DGE (financement) peuvent s'avérer nécessaires.

De deux choses l'une, si le législateur considère qu'il n'est pas essentiel que l'avance aux candidats leur soit versée dès la prise du décret mais bien au cours de la période électorale, soit seulement après le recensement électoral, l'article 451 peut être maintenu tel quel. Par ailleurs, si le législateur souhaite que les candidats qui y ont droit, reçoivent leur avance le plus rapidement possible, soit à partir de la prise du décret, l'article 451 devra être modifié dans le sens proposé par l'adjoint au DGE (financement).

Proposition 74

Précisions à l'effet que les candidats élus lors d'élections partielles précédentes ont également droit à l'avance sur le remboursement et au remboursement de leurs dépenses électorales. (art. 451 et 458)

Il s'agirait d'une amélioration dictée par des soucis d'équité et de concordance.

Commentaires

Cette proposition du DGE est fort appropriée et souhaitable.

Proposition 75

Opportunité d'utiliser la liste électorale après révision aux fins d'établir la limite des dépenses électorales. (art. 459)

A l'instar de la modification suggérée pour l'article 457, la limite des dépenses électorales pourrait être établie à partir de la liste électorale après révision.

Commentaires

Cette proposition du DGE est pertinente et souhaitable. Elle est concordante avec la proposition 73 du DGE. En effet, cette modification permettrait de référer à un nombre d'électeurs qui se rapproche davantage de la réalité.

Comme il est mentionné à la proposition 73, quelques jours avant la mise sous presse du présent document de réflexion et de consultation du Secrétariat à la Réforme électorale, le DGE soumettait au ministre délégué à la Réforme électorale une note de service de son adjoint au financement, monsieur Jean Lambert, dans laquelle il était mentionné que l'encadrement légal relatif à la détermination des limites des dépenses électorales et au versement des avances de dépenses électorales devrait être revu lorsqu'une élection est précédée d'un **recensement en période électorale** ou encore lorsqu'une élection générale se tient sur la base d'une nouvelle carte électorale.

Certains propos contenus dans cette note de service, sans contredire complètement la proposition initiale du DGE à laquelle nous concourions et qui était à l'effet **d'utiliser la liste électorale après révision aux fins d'établir la limite des dépenses électorales**, en amoindrissent l'essence et en changent les effets. Afin de bien éclairer le lecteur, nous reproduirons ici les extraits pertinents de cette note de service eu égard aux limites des dépenses électorales et nous les commenterons.

> " . . .
>
> Les articles de la Loi électorale en cause:
>
> **64.** Lorsqu'un décret ordonnant la tenue d'une élection est pris entre le 30 juin et le troisième lundi qui suit la fête du Travail, un recensement a lieu pendant la période électorale.
>
> Ce recensement tient lieu du recensement annuel qui n'a pas lieu cette année-là dans la circonscription électorale où se déroule l'élection.

430. Les dépenses électorales doivent être limitées de façon à ne jamais dépasser pour un parti au cours d'élections générales 0,25$ par électeur dans l'ensemble des circonscriptions électorales où ce parti a un candidat officiel. Pour chaque candidat, les dépenses électorales doivent être limitées de façon à ne pas dépasser 0,80$ par électeur au cours d'élections générales. Toutefois, dans les circonscriptions électorales de Duplessis, Rouyn-Noranda-Témiscamingue, Saguenay et Ungava, le maximum est augmenté de 0,20$ par électeur; dans la circonscription électorale des Iles-de-la-Madeleine, le maximum est augmenté de 0,55$ par électeur.

Lors d'une élection partielle, la limite des dépenses électorales d'un candidat est augmentée de 0,25$.

459. Aux fins des articles 430 et 458, le nombre d'électeurs est le plus élevé du total:

1e) des électeurs inscrits sur les listes électorales après le recensement; ou
2e) des électeurs inscrits sur les listes après la révision.

Chaque directeur du scrutin transmet au Directeur général des élections un certificat constatant le nombre d'électeurs dès la fin du recensement et de la révision. Il informe également chaque candidat du nombre d'électeurs dans sa circonscription électorale.

Lors d'élections générales, le Directeur général des élections doit transmettre au chef de chaque parti autorisé le nombre total des électeurs inscrits pour toutes les circonscriptions.

LA PROBLÉMATIQUE

De ce qui précède, on comprend que lorsqu'un recensement a lieu pendant la période électorale, il faut attendre le résultat de ce recensement avant

- de déterminer et d'informer les agents officiels de la limite préliminaire des dépenses électorales permises;

. . .

Compte tenu que dès le début de la période électorale (au moment de la prise d'un décret ordonnant la tenue d'une élection) toute dépense en vue de favoriser directement ou indirectement l'élection d'un candidat, constitue une dépense électorale qui doit être comptabilisée au rapport de dépenses électorales dans le respect des limites de dépenses électorales permises, il m'apparaît hautement souhaitable que dès le début d'une période électorale, les agents officiels puissent connaître la limite préliminaire de leurs dépenses électorales, c'est-à-dire une donnée fiable dont le respect les met à l'abri de toute infraction.

. . .

SOLUTIONS PROPOSÉES

. . .

Limite de dépenses électorales

Dans ce contexte, l'article 459 pourrait être revu de telle sorte qu'aux fins de la détermination des limites de dépenses électorales, le nombre d'électeurs soit le plus élevé du total

1e du nombre d'électeurs inscrit sur la liste électorale lors du dernier recensement annuel ou du nombre d'électeurs inscrit sur la liste électorale ayant servi lors du dernier scrutin qui s'est tenu depuis ce recensement;

2e du nombre d'électeurs inscrit sur les listes électorales après le recensement qui se tient pendant la période électorale, s'il y a lieu;

3e du nombre d'électeurs inscrit sur les listes électorales après la révision qui précède l'élection.

Pour ce qui est d'une élection générale qui a lieu sur la base d'une nouvelle carte électorale, il faudrait prévoir soit à l'article 459 ou ailleurs (Loi sur la représentation électorale) qu'aux fins de la détermination des limites des dépenses électorales, le nombre d'électeurs est le plus élevé du total

1e du nombre d'électeurs établi par la Commission de la représentation électorale lors de la détermination de la nouvelle carte électorale et tel que publié à la Gazette officielle lorsqu'il n'y a pas eu, avant la prise du décret de recensement annuel fait en vertu de la nouvelle carte électorale;

2e du nombre d'électeurs inscrit sur la liste électorale après le dernier recensement annuel fait en vertu de la nouvelle carte électorale;

3e du nombre d'électeurs inscrit sur les listes électorales après le recensement qui se tient pendant la période électorale, s'il y a lieu.

4e du nombre d'électeurs inscrit sur les listes électorales après la révision qui précède l'élection.

. . .

CONCLUSION

Voilà pour l'essentiel des remarques ou observations que je tenais à formuler afin de faire en sorte que quelles que soient les circonstances, dès l'émission d'un décret ordonnant la tenue d'une élection,

- les agents officiels puissent connaître une limite préliminaire fiable de leurs dépenses électorales;

..."

Commentaires

Bien que les remarques de l'adjoint du DGE au financement soient fort intéressantes, il en ressort de la solution suggérée que la limite des dépenses électorales ne serait pas nécessairement fixée selon le **nombre réel d'électeurs inscrits au scrutin** mais peut-être à partir d'un nombre plus élevé, soit le nombre d'électeurs possibles qui pourraient être inscrits pour le scrutin. Est-ce souhaitable? Il ne faut pas perdre de vue que le nombre réel d'électeurs inscrits au scrutin est celui que l'on retrouvera sur les listes électorales après la révision.

Ce que souhaite l'adjoint au DGE, et avec raison, c'est que dès le début d'une période électorale, les agents officiels puissent connaître la limite préliminaire de leurs dépenses électorales, c'est-à-dire une donnée fiable dont le respect les met à l'abri de toute infraction. En effet, si le législateur décide d'aller de l'avant avec certaines hypothèses de solutions suggérées au sujet 28 de la liste de sujets identifiés par le Secrétariat à la Réforme électorale (vote de l'électeur non-inscrit), il se pourrait bien qu'on ne connaisse le nombre d'électeurs véritablement inscrits que le jour du scrutin. En conséquence les limites des dépenses électorales permises demeureront inconnues et flottantes jusqu'à la toute fin de la période électorale, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable.

Cependant on se doit de mentionner qu'il n'est problablement pas catastrophique si les agents officiels ne connaissent pas dès le moment de la prise d'un décret ordonnant la tenue d'une élection, la limite exacte permise pour leurs dépenses électorales car il est impensable, à notre avis, que le montant global alloué pour les dépenses électorales soit complètement encouru dans la première semaine de la période électorale.

TITRE IX La contestation (art. 461 à 480)

Proposition 76

Opportunité de permettre au Directeur général des élections de demander une péremption d'instance lorsqu'aucun acte de procédure n'a été fait depuis plus d'un an dans une requête en contestation d'élection.

Certaines requêtes en contestation d'élection datant de 1960, 1964 et 1970 sont encore pendantes. Le Directeur général des élections est tenu de conserver les documents relatifs à ces élections. Le Directeur général des élections ne devrait-il pas être autorisé à demander une péremption d'instance lorsqu'aucun acte de procédure n'a été produit depuis plus d'un an.

Commentaires

L'article 467 de la Loi électorale prévoit que la procédure d'une contestation d'élection obéit aux règles ordinaires du Code de procédure civile (chapitre C-25) mais que la requête est instruite et jugée d'urgence. L'article 265 du Code de procédure civile prévoit que seul un défendeur peut demander une péremption d'instance, ce qui exclut évidemment une personne mise en cause. Dans une requête en contestation d'élection le DGE est une personne mise en cause et l'intimé (le défendeur) est le candidat élu. (Certains procureurs mettent aussi comme intimés tous les autres candidats).

Pourquoi le DGE bénéficierait-il d'un régime particulier de celui du droit commun, du droit général? Il ne nous semble pas approprié de déroger dans la Loi électorale aux règles du Code de procédure civile.

2e Liste de sujets en date du 27 août 1987

TITRE I Le Directeur général des élections et le personnel électoral (art. 1 à 43)

Proposition 1 (2e liste)

Précisions quant aux concours pour la nomination de directeur du scrutin. (art. 34)

Préciser qu'il est impossible à un candidat à un poste de directeur du scrutin de poser sa candidature à plus d'un poste; préciser également qu'un employé du Directeur général des élections ne peut pas poser sa candidature à un poste de directeur du scrutin.

Commentaires

Les précisions demandées par le DGE dans cette proposition sont pertinentes et souhaitables.

Pour bien comprendre le 1er volet de la proposition, il faut savoir que le libellé actuel de l'article 34 permettrait à une personne de se présenter au poste de directeur du scrutin dans la circonscription électorale où elle est domiciliée et dans celle qui lui est contiguë.

L'article 34 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **34.** La nomination d'un directeur du scrutin est faite après la tenue d'un concours public parmi les personnes ayant la qualité d'électeur et domiciliées dans la circonscription électorale ou dans une circonscription électorale contiguë en autant, dans ce dernier cas, que la personne soit en mesure d'exercer la fonction d'une façon satisfaisante comme si elle était domiciliée dans la circonscription électorale pour laquelle elle est nommée.
> Ce concours doit être conçu de façon à permettre de juger impartialement la valeur des candidats.
> La sélection est établie sur la base de critères de compétence et d'aptitudes et la nomination est faite selon l'ordre de mérite des candidats.

TITRE IV La liste électorale (art. 61 à 155)

Proposition 2 (2e liste)

Opportunité d'éliminer le relevé des logements vacants. (art. 80)

Il y aurait lieu d'envisager d'éliminer le relevé des logements vacants compte tenu du travail considérable que cela exige; par contre, dans l'hypothèse où le relevé des logements vacants était maintenu, il y aurait lieu de prévoir qu'il soit fourni aux commissions de révision.

Commentaires

Les partis politiques pourraient être réticents à l'élimination du relevé des logements vacants. Ce relevé de logements vacants ne s'avère-t-il pas un outil important pour les partis politiques? Ce relevé ne sert-il pas à confirmer la fiabilité de la liste électorale?

Quant à la transmission d'un tel relevé aux commissions de révision, cette proposition nous apparaît pertinente et souhaitable.

Cette proposition se rattache aux propositions 12 et 18 de la première liste de sujets du DGE.

Proposition 3 (2e liste)

Introduction d'un nouvel article permettant au Directeur général des élections de donner accès aux listes électorales pour fins de recherches.

Commentaires

Pour traiter ce sujet, nous reprendrons certains propos contenus dans un document du DGE intitulé "L'accès aux listes électorales", daté du 8 mai 1986 ainsi que d'autres contenus dans une brochure d'information produite par la Commission d'accès à l'information du Québec en septembre 1985 et intitulée: "L'accès aux renseignements nominatifs à des fins de recherche, d'étude ou de statistique".

En vertu de la Loi électorale actuelle, seuls ont droit de recevoir copie certifiée conforme des listes électorales **officielles** les partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et les députés indépendants, les candidats lors d'une élection, les shérifs des districts judiciaires et les municipalités (articles 88, 90, 91.1 et 92). Ainsi donc, seuls les individus et entités mentionnés précédemment peuvent recevoir copie des listes électorales. Par ailleurs, il importe de rappeler qu'en vertu de l'article 96 le directeur du scrutin, au plus tard le vingt-deuxième jour précédant celui du scrutin, **fait parvenir à chaque habitation une copie imprimée de la liste électorale de la section de vote.** L'âge et la profession sont omis des listes électorales ainsi **imprimées.**

Le document du DGE nous mentionne que les listes électorales, de tout temps, ont fait l'objet de nombreuses demandes de la part des chercheurs dans différents domaines. Elles ont toujours aussi été très courues pour des fins commerciales d'étude de marché. De plus, elles sont très recherchées par des enquêteurs de toutes sortes: enquêteurs de l'aide sociale, de l'assurance-chômage, enquêteurs policiers, etc.

Le document nous informe que l'actuel Directeur général des élections a établi une politique rigoureuse pour la consultation des listes électorales et ce, dans le but de mettre fin à certaines pratiques qui voulaient que les listes électorales puissent être consultées pour toutes les fins ci-haut mentionnées. Ainsi, aux termes de cette politique du DGE, seules sont maintenant autorisées à consulter les listes électorales les personnes menant des **recherches ou des études qui peuvent conduire à l'acquisition de connaissances nouvelles susceptibles d'améliorer le bien-être des collectivités concernées.** Ainsi le DGE donne l'autorisation de consultation pour des fins de recherches sur la santé, sur le logement, sur les besoins de certains groupes minoritaires tels les groupes allophones, sur les besoins de certaines communautés quant à l'identification de problèmes particuliers reliés au

travail, etc. Également, le document du DGE mentionne que la politique du DGE est plus restrictive que celle de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., chapitre A-2.1, ci-après appelée Loi sur l'accès. En effet, cette loi (article 125) permet de donner copie de certains fichiers nominatifs tels les listes électorales, pour des fins de recherche ou d'étude. Or, le DGE ne donne pas copie des listes électorales. Il en autorise seulement la consultation ce qui lui semble fort restrictif. Il est arrivé une seule fois que le DGE fasse exception à sa politique en remettant à un chercheur copie de certaines listes électorales.

De plus, le document du DGE nous apprend qu'au cours de l'année 1985, le DGE s'est vu demander 63 fois des copies de listes électorales ou l'autorisation de consulter les listes: 39 demandes ont fait l'objet d'une réponse positive pour la consultation seulement et 24 autres ont été refusées parce que ne répondant pas aux critères fixés par le DGE. On y mentionne que dans tous les cas, il s'agissait de demandes écrites et que ces statistiques passent sous silence les très nombreuses demandes reçues par téléphone lesquelles sont refusées. Nous reproduirons **en annexe** les exemples de cas cités dans le document du DGE où ce dernier a ainsi permis la consultation des listes électorales. Ils font tous état de recherches dans le domaine de la santé.

Enfin, le DGE conclut son document de la façon suivante:

> "Jusqu'à ce jour, le Directeur général des élections a utilisé son pouvoir discrétionnaire pour restreindre énormément l'accès aux listes électorales. Il a établi une politique rigoureuse qui n'autorise la consultation des listes électorales qu'à des fins de recherches ou d'études. Cette politique est très restrictive et vise la plus grande protection des renseignements personnels.
>
> Par ailleurs, et c'est cela qui semble le plus préoccupant à ce jour, les personnes ou entités qui ont droit de recevoir copie de la liste électorale ne semblent pas avoir de politique semblable pour restreindre la circulation de la liste électorale et protéger les renseignements qui y sont contenus. Ainsi donc, malgré que le Directeur général des élections se soit donné une politique très restrictive, il est bien possible que les listes électorales puissent être obtenues par d'autres canaux pour des fins commerciales ou pour des fins d'enquêtes."

Le dernier commentaire du DGE à l'effet qu'il est bien possible que les listes électorales puissent être obtenues par d'autres canaux pour des fins commerciales ou pour des fins d'enquêtes est **très pertinent**. Nous comprenons de cette remarque que plusieurs personnes peuvent obtenir l'accès aux listes électorales non pas par le biais du DGE mais via d'autres détenteurs des listes, tel les députés, les municipalités etc. Le législateur devra-t-il réglementer cette situation?

Par exemple, l'article 659 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités prévoit que les renseignements personnels devant être inscrits sur un document prévu par la présente loi (c'est le cas des listes électorales) ont un caractère public aux fins de la Loi sur l'accès et l'article 55 de la Loi sur l'accès est à l'effet qu'un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas nominatif. Ce qui veut dire que ce renseignement personnel ne bénéficiera pas, au terme de la Loi sur l'accès, de la protection accordée aux renseignements nominatifs qui doivent garder un caractère confidentiel. En conséquence par le jeu de l'article 659 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et de l'article 55 de la Loi sur l'accès, les listes électorales provinciales utilisées par une municipalité deviennent publiques et quiconque pourra y avoir accès. Cette interprétation nous a été confirmée lors d'une consultation informelle que nous avons eue avec un membre du contentieux de la Commission d'accès à l'information. Le législateur devra-t-il modifier cette situation?

Pour la bonne compréhension de ce dernier point nous vous référons à l'article 659 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et aux articles 53, 54, 55 et 56 de la Loi sur l'accès qui se lisent comme suit:

> **659.** Les renseignements personnels devant être inscrits sur un document prévu par la présente loi ont un caractère public aux fins de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1).
>
> Toutefois, n'ont pas de caractère public les renseignements personnels qui sont inscrits sur le reçu d'une contribution de 100 $ ou moins à un parti ou à un candidat indépendant autorisé et qui ne doivent pas être mentionnés dans le rapport financier de celui-ci.
>
> La transmission au trésorier de la municipalité ou au directeur général des élections des renseignements visés au deuxième alinéa est faite conformément à la présente loi sans que ne s'y appliquent les articles 59 et 66 à 70 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. La municipalité et le directeur général des élections ne sont pas tenus de verser ces renseignements dans le fichier de renseignements personnels prévu par cette loi.
>
> La section II du chapitre II de cette loi ne s'applique pas à un document prévu par la présente loi.
>
> **53.** Les renseignements nominatifs sont confidentiels à moins que leur divulgation ne soit autorisée par la personne qu'ils concernent ou qu'ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public exerçant des fonctions quasi-judiciaires dans l'exercice d'une fonction d'adjudication.

S'il s'agit d'un mineur, cette autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale.

54. Dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

55. Un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas nominatif.

56. Le nom d'une personne physique n'est pas un renseignement nominatif, sauf lorsqu'il est mentionné avec un autre renseignement la concernant ou lorsque sa seule mention révèlerait un renseignement nominatif concernant cette personne.

Maintenant revenons à la proposition du DGE, soit l'introduction d'un nouvel article dans la Loi électorale permettant à ce dernier de donner accès aux listes électorales pour fins de recherche. Cet ajout à la Loi électorale est-il nécessaire selon l'état de la législation actuelle? Cette situation soulevée dans la proposition n'est-elle pas déjà couverte par la Loi sur l'accès (art. 125)? Avant d'en discuter, il importe de mentionner qu'il est évident que les listes électorales constituent une mine d'or pour les chercheurs et les sondeurs. À partir de ces listes, les chercheurs et sondeurs peuvent en effet se construire un échantillonnage très juste et complet. Il importe donc de s'interroger si cela doit se faire sur le dos et à l'insu de l'électeur. Une telle situation est-elle convenable?

De nombreux chercheurs travaillant dans des disciplines aussi diverses que l'épidémiologie, la médecine industrielle, la pédagogie ou la sociologie utilisent, dans le cours de leurs travaux, des données nominatives. Certaines de leurs recherches exigent en effet l'analyse pendant de longues périodes de nombreux dossiers individuels. Ces données nominatives, les chercheurs peuvent les obtenir, soit directement auprès des personnes concernées, donc avec leur consentement, soit indirectement auprès de personnes ou d'organismes qui les détiennent déjà, à des fins administratives ou à des fins de recherche, donc, sans le consentement des personnes concernées.

La Loi sur l'accès stipule (art. 53 et 59) que les renseignements nominatifs **détenus par un organisme public** sont confidentiels et qu'ils ne doivent être utilisés que pour les fins pour lesquelles ils ont été colligés. La communication d'un renseignement nominatif à un autre organisme et, généralement, pour d'autres fins ne peut par ailleurs avoir lieu qu'avec le consentement de la personne concernée. Aux fins de l'application de la Loi sur l'accès, le Directeur général des élections est assimilé à un organisme public (art. 3).

Les règles de confidentialité et de consentement ci-haut mentionnées souffrent cependant certaines exceptions dont l'une intéresse particulièrement les personnes qui mènent des études et des recherches et qui établissent des statistiques. L'obtention du consentement est souvent difficile ou impossible: la Loi sur l'accès reconnaît donc les besoins de ces

personnes: elle énonce à l'article 59 qu'un organisme public peut communiquer un renseignement nominatif, sans le consentement de la personne concernée, "à une personne qui est autorisée par la Commission d'accès à l'information... à utiliser ce renseignement à des fins d'étude, de recherche ou de statistique".

L'article 125 de la Loi sur l'accès fixe par ailleurs les conditions à respecter pour que cette autorisation soit accordée:

- l'usage projeté du renseignement ne doit pas être frivole;
- les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous une forme nominative;
- le caractère confidentiel des renseignements devra être protégé par la personne qui les reçoit.

La Commission accorde cette autorisation pour la période et aux conditions qu'elle fixe.

Par ailleurs, la Loi sur l'accès n'oblige jamais les organismes publics à transmettre des renseignements à des fins de recherche. En effet, le pouvoir que possède la Commission dans ce domaine s'exerce à l'égard de la personne ou de l'organisme (chercheur) qui veut recevoir les renseignements nominatifs. C'est lui qui est autorisé à les recevoir. L'organisme public qui détient les renseignements est par le fait même habilité à les communiquer, mais rien ne l'y oblige (art. 59). Jamais la Commission ne pourra contraindre un organisme public à transmettre des renseignements nominatifs à des fins de recherche. Dans cette optique, la Commission aimerait que lorsqu'un chercheur lui soumet une demande d'autorisation, il lui indique si l'organisme public qui détient les renseignements nominatifs, consent ou non à les lui communiquer.

Les articles 3 et 59 de la Loi sur l'accès se lisent comme suit:

> **3.** Sont des organismes publics: le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux.
> Sont assimilés à des organismes publics, aux fins de la présente loi: le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, un organisme dont celle-ci nomme les membres et une **personne qu'elle désigne** pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige.
> Les organismes publics ne comprennent pas les tribunaux au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16).
>
> **59.** Un organisme public ne peut communiquer un renseignement nominatif sans le consentement de la personne concernée.
> Toutefois, il **peut** communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent:
> . . .

4° à une personne qui est autorisée par la Commission d'accès à l'information, conformément à l'article 125, à utiliser ce renseignement à des fins d'étude, de recherche ou de statiques.

. . .

Comme il vient d'être signalé, si la Commission a le pouvoir d'autoriser une personne ou un organisme (chercheur) à **recevoir** des renseignements nominatifs à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, **elle ne peut obliger un organisme public à les communiquer**. La Loi sur l'accès, tout en accordant aux chercheurs un statut particulier, n'a pas fait de la Commission d'accès à l'information un organisme dont la mission consiste à promouvoir la recherche. La Commission a comme première responsabilité d'assurer la protection des renseignements nominatifs. Elle doit s'assurer, avant d'autoriser une personne à recevoir des renseignements nominatifs à des fins de recherche, que les droits des personnes concernées sont respectés, c'est-à-dire que les renseignements seront utilisés d'une manière qui en assure le caractère confidentiel, et que les fins recherchées ne peuvent être atteintes que si les renseignements sont communiqués sous une forme nominative.

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons affirmer qu'en vertu de l'état actuel du droit, le DGE est habilité, à sa discrétion, à communiquer/transmettre à des chercheurs des données nominatives, soit les listes électorales. En conséquence, il ne serait pas nécessaire d'introduire, tel que le propose le DGE, un nouvel article dans la Loi électorale à cette fin. D'ailleurs, cette interprétation nous est confirmée par un membre du contentieux de la Commission d'accès à l'information.

Cependant, par sa proposition, le DGE laisse-t-il sous-entendre qu'il souhaiterait que le législateur dans la Loi électorale lui dicte comment utiliser la discrétion qu'il a déjà en vertu de la Loi sur l'accès, c'est-à-dire que le législateur en détermine les critères? Est-ce souhaitable?

Enfin à ce stade, il importe de faire état de la situation au **fédéral**. Contrairement à la situation québécoise, le législateur fédéral a départagé entre les divers organismes publics fédéraux la responsabilité **d'autoriser** un chercheur à recevoir des renseignements nominatifs plutôt que de confier cette responsabilité d'autorisation uniquement à un seul organisme, tel notre Commission québécoise d'accès à l'information. Il n'en demeure pas moins que les données nominatives sont tout aussi protégées et doivent garder un caractère confidentiel. La législation canadienne sur la protection des renseignements personnels (Loi sur la protection des renseignements personnels, Annexe II, S.C. 1980-81-82, c. 111) modifie donc le partage traditionnel des responsabilités en conférant aux organismes fédéraux assujettis à la Loi un rôle plus large. L'article 8(2)J)) autorise en effet une institution fédérale à communiquer des renseignements personnels "à toute personne ou à tout autre organisme, pour des travaux de recherche ou de statistique, pourvu que se réalisent les deux conditions suivantes:

(i) le responsable de l'institution est convaincu que les fins auxquelles les renseignements sont communiqués ne peuvent être normalement atteintes que si les renseignements sont donnés sous une forme qui permette d'identifier l'individu qu'ils concernent:

(ii) la personne ou l'organisme s'engage par écrit auprès du responsable de l'institution à s'abstenir de toute communication ultérieure des renseignements tant que leur forme risque vraisemblablement de permettre l'identification de l'individu qu'ils concernent.

En plus, le Conseil du trésor fédéral impose le contenu d'une déclaration que l'organisme fera signer au chercheur et qui sera assez détaillée, s'il s'agit de données considérées comme particulièrement sensibles.

Par ailleurs, malgré que la Loi sur la protection des renseignements personnels reconnaît au chercheur le droit d'obtenir sous certaines conditions des renseignements personnels, le législateur fédéral par son projet de loi C-79 a décidé d'interdire complètement l'usage par quiconque (incluant donc les chercheurs) des listes électorales fédérales sauf à des fins électorales fédérales ou provinciales. Le législateur québécois devrait-il faire de même, soit d'interdire tout simplement et complètement à quiconque et même aux chercheurs l'usage des listes électorales sauf à des fins électorales provinciales, municipales et scolaires? C'est par le biais de l'article 28(2) du Projet de loi C-79 que cette interdiction est consacrée, lequel se lit comme suit:

> **28.(2)** Le paragraphe 28(3) de la même loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:
>
> (3) Nul ne peut utiliser une liste d'électeurs préparée pour l'application de la présente loi, partie d'une telle liste, sauf à des fins électorales fédérales ou provinciales

La Loi électorale du Canada, telle qu'en vigueur actuellement, est moins restrictive que le projet de loi C-79, au chapitre de l'accès aux listes électorales. En effet, l'article 28 actuel n'interdit l'usage que de la liste des électeurs des Forces canadiennes et des électeurs de la Fonction publique à des fins commerciales ou autres buts lucratifs. L'article 28 se lit comme suit:

> **28.** (1) Le président d'élection d'une circonscription doit, sur demande du candidat, et au plus tard cinq jours après qu'il l'a reçue du directeur général des élections, transmettre au candidat de la circonscription qui le lui demande, une copie de la liste des électeurs des Forces canadiennes et des électeurs de la Fonction publique que le directeur général des élections est tenu de transmettre au président d'élection en vertu du paragraphe 12(2).
>
> (2) Le candidat n'a le droit de recevoir qu'une seule copie de la liste visée au paragraphe (1) lors d'une élection et ne doit l'utiliser qu'aux seules fins de cette élection.
>
> (3) Nul ne doit utiliser, directement, ou indirectement la liste reçue par un candidat en vertu du paragraphe (1) ou partie de cette liste à des fins commerciales ou autres buts lucratifs.

En résumé, suite à cette analyse de la question de l'accessibilité des listes électorales, il importe de se demander si le législateur québécois doit maintenir le statu quo ou réglementer les points suivants:

1) Doit-on prévoir pour les personnes ou entités qui ont droit, en vertu de la Loi électorale, de recevoir copie de la liste électorale (soit les partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et les députés indépendants, les candidats lors d'une élection, les shérifs des districts judiciaires, les municipalités et éventuellement les commissions scolaires) une politique semblable à celle du DGE pour restreindre la circulation de la liste électorale afin de protéger les renseignements qui y sont contenus?

2) L'article 659 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités doit-il être modifié de façon à s'assurer que les listes électorales utilisées au niveau municipal n'aient plus un caractère public aux fins de la Loi sur l'accès?

3) La Loi électorale doit-elle établir des critères guidant le DGE dans l'utilisation de sa discrétion quant à l'accessibilité pour les chercheurs des listes électorales?

4) A l'instar du **fédéral**, la Loi électorale doit-elle interdire complètement à quiconque et même aux chercheurs l'accessibilité aux listes électorales sauf à des fins électorales provinciales, municipales et scolaires?

ANNEXE

DES EXEMPLES DE RECHERCHES QUI SE SONT FAITES À PARTIR DE LA CONSULTATION DES LISTES ÉLECTORALES

Le Directeur général des élections reçoit de nombreuses demandes de la part de chercheurs qui désirent obtenir copie des listes électorales pour constituer un échantillonnage valable leur permettant de mener à bien leurs projets de recherches. Le Directeur général des élections n'accepte jamais de répondre à ces demandes de copies mais autorise parfois la consultation puisqu'il semble bien que les listes électorales représentent une source unique et privilégiée pour constituer des échantillonnages suffisamment fiables pour pouvoir mener des recherches sérieuses et importantes pour le bien-être de la collectivité en général.

Voici quelques exemples de ces demandes de recherches qui ont obtenu une réponse positive de la part du DGE pour la consultation des listes:

1. ÉTUDE DE L'ÉCOLE DE SANTÉ AU TRAVAIL DE L'UNIVERSITÉ MCGILL

Il s'agit d'une étude épidémiologique des effets de l'exposition professionnelle aux solvants organiques.Cette étude visait à vérifier le fait qu'une exposition professionnelle aux solvants entraînerait un risque deux fois plus élevé de souffrir d'une maladie mentale requérant une retraite prématurée.

Pour les fins de cette étude, les listes électorales de la région de Montréal devaient être consultées afin de prélever un échantillon de «témoins» issu de la population en général mais résidant le plus près possible de chaque cas relevé dans quatre (4) hôpitaux distincts. Il fallait sélectionner des hommes de 40 à 69 ans.

2. ÉTUDE DU CLSC BASSE-VILLE

Le CLSC basse-ville à Québec couvre une des zones les plus défavorisées économiquement dans la grande région de Québec c'est-à-dire les quartiers St-Sauveur, St-Roch et Champlain. Le secteur couvert par ce CLSC bat tous les reccords quant au taux de mortalité et d'hospitalisation de la population.

Le CLSC affirmait ne pas parvenir à rejoindre les personnes les plus exposées aux problèmes de santé. Aussi voulait-il vérifier, via son étude, dans quelle mesure ses services étaient véritablement accessibles. Il souhaitait mieux comprendre le phénomène de l'accessibilité auprès d'une population économiquement défavorisée. Il demandait donc à consulter les listes électorales du territoire couvert par ce CLSC.

...2/

/2...

3. ÉTUDE DU CENTRE HOSPITALIER DE L'UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Le département de santé communautaire du CHUS désirait consulter les listes électorales des circonscriptions de Sherbrooke et St-François afin de réaliser une étude servant à évaluer les facteurs liés au suicide. Il s'agissait d'une étude approuvée et subventionnée par le ministère des Affaires sociales.

4. RECHERCHE DE LA FACULTÉ DE MÉDECINE DE L'UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

La faculté de médecine de l'Université de Sherbrooke désirait consulter les listes électorales de la circonscription de Sherbrooke et d'une partie de la circonscription de St-François afin de mener une étude sur les habitudes alimentaires des femmes adultes. Il s'agissait d'une étude sur la nutrition des femmes en période préconceptionnellle en regard du développement optimal du foetus et de la santé du bébé à la naissance. L'analyse des données recueillies devait permettre la planification d'une intervention nutritionnelle auprès de la population étudiée dans le but d'améliorer le mieux-être et la santé des nouveaux-nés.

5. ÉTUDE DE L'INSTITUT ARMAND FRAPPIER

Il s'agit d'une étude menée par une équipe de chercheurs médicaux représentant trois (3) universités et 17 hôpitaux dans la région de Montréal. Cette étude portait sur les causes du cancer dans l'environnement. Elle visait à découvrir les différentes expositions chimiques reliées à l'emploi causant le cancer et ainsi aider à la prévention du cancer.

L'équipe des chercheurs demandait à consulter les listes électorales de la région métropolitaine montréalaise afin de constituer un échantillon de 600 noms afin de déterminer si certaines professions se répètent plus souvent que prévu parmi les patients cancéreux. Il leur fallait comparer les réponses des patients avec celles d'un groupe non-cancéreux de la population générale apparié par l'âge.

Document préparé par: Thérèse Fortier
La Directrice des communications

Le 8 mai 1986

Proposition 4 (2e liste)

Opportunité d'introduire un nouvel article à l'effet de permettre à un électeur de voter même s'il n'est pas inscrit sur la liste électorale.

Il s'agit de donner à une personne le droit de voter si le jour de l'élection elle a en main un reçu d'énumération et qu'elle le présente au directeur du scrutin; ce dernier pourrait alors émettre une autorisation de vote à l'électeur et aviser les partis politiques.

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 28 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Vote de l'électeur non-inscrit sur la liste électorale".

TITRE V La période électorale (art. 156 à 291)

Proposition 5 (2e liste)

Modification à l'effet de fondre le relevé du scrutin avec le relevé du dépouillement (art. 277 à 278)

Commentaires

La proposition du DGE est pertinente et souhaitable.

Les articles 277 et 278 de la Loi électorale se lisent comme suit:

> **277.** Après avoir compté les bulletins de vote et dressé **un relevé du scrutin** établi suivant l'annexe G, le scrutateur place dans des enveloppes distinctes les bulletins attribués à un même candidat, les bulletins rejetés, les bulletins détériorés ou annulés, ceux qui n'ont pas été utilisés et le relevé du scrutin. Il scelle ensuite ces enveloppes.
> Le scrutateur, le secrétaire du bureau de vote et les représentants qui le désirent apposent leurs initiales sur les scellés.
> Ces enveloppes, le registre du scrutin et la liste électorale sont déposés dans l'urne.
>
> **278.** Le scrutateur dresse un **relevé du dépouillement** établi suivant l'annexe H et en remet un exemplaire au représentant de chaque candidat et au directeur du scrutin.

En outre, dans un souci de cohérence et d'uniformisation de la loi, ne devrait-on pas introduire aussi la proposition du DGE de fondre le relevé du scrutin avec le relevé du dépouillement dans la section applicable au vote des détenus? Les articles 214 et 215 de la Loi électorale nous semblent en effet être le pendant pour le vote des détenus des articles 277 et 278 applicables au scrutin général.

Proposition 6 (2e liste)

Précision à l'effet que les documents ayant servi à l'élection ne seront accessibles qu'à l'expiration d'une période d'un an après l'élection. (art. 288)

Commentaires

L'article 288 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **288.** Le directeur général des élections conserve les documents que lui a transmis le directeur du scrutin pendant un an à compter de la transmission de ces documents ou, si l'élection est contestée, pendant un an à compter de la décision sur la contestation.

Après plusieurs consultations avec le Bureau du DGE, nous comprenons de cette proposition que le DGE souhaite que le public ne puisse avoir accès aux documents ayant servi à l'élection pendant la période d'un an indiquée à l'article 288 et que si quiconque veut y avoir accès, il devra obtenir la permission d'un tribunal. En fin de compte, on nous mentionne que le DGE souhaite que le législateur introduise à la Loi électorale une disposition semblable à celle contenue à l'article 261 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités qui se lit comme suit:

> **261.** Le responsable de l'accès aux documents de la municipalité ne doit pas délivrer de copie des bulletins de vote utilisés.
>
> Il ne peut permettre à quiconque d'examiner ces bulletins à moins qu'il n'y soit obligé par une ordonnance d'un tribunal ou d'un juge.

En effet, le DGE se disant le gardien de ces documents en vertu de la Loi, il veut être assuré de pouvoir répondre de son obligation en tout temps pendant cette période d'un an si par exemple un juge ou un tribunal demandait d'examiner lesdits documents. Le DGE prétend que si l'accessibilité de ces documents est possible et permise au public à l'intérieur de ce délai d'un an et que d'un autre côté un juge ou un tribunal veuille les examiner il pourrait y avoir conflit et il ne pourrait plus répondre de son obligation. Pourquoi un juge ou un tribunal demanderait de consulter les documents si ce n'est pas dans le cadre d'une contestation d'élection?

Le DGE veut, par sa proposition, couper l'accès des documents au public pendant un an. On pourrait même prétendre, qu'après que cette année-là sera écoulée, comme le DGE ne sera plus tenu de les conserver, le public n'aura donc jamais accès aux dits documents? La proposition du DGE ne va-t-elle pas à l'encontre de l'esprit de la Loi électorale et de l'esprit de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. (chapitre A-2.1)?

L'obligation de conserver contenue à l'article 288 ne doit-elle pas être interprétée dans un sens d'accessibilité et de transparence? N'est-il pas plus simple, préférable et plus conforme à la loi que le DGE recherche une solution dans des mécanismes d'ordre administratif, tel la photocopie, s'il advient conflit entre deux demandes d'accès aux documents?

Par ailleurs, malgré nos demandes d'informations répétées auprès du Bureau du DGE, on n'a pas pu nous signaler de cas précis dans lesquels le DGE s'est retrouvé en situation où il ne pouvait pas répondre de son obligation. En conséquence, on doit se demander s'il existe un problème réel et s'il y a vraiment un besoin d'amender la loi. En l'absence de justifications et d'arguments nous précisant la nécessité d'un tel amendement, nous nous voyons dans l'impossibilité de prendre position.

TITRE VIII Le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales (art. 316 à 460)

Proposition 7 (2e liste)

Modification de l'intitulé du TITRE VIII en ajoutant les mots "et des candidats indépendants".

Le nouvel intitulé se lirait comme suit: "Le financement des partis politiques et des candidats indépendants et le contrôle des dépenses électorales".

Commentaires

La proposition du DGE est pertinente. L'intitulé suggéré par le DGE correspond plus adéquatement au contenu global du TITRE VIII. En effet, le TITRE VIII ne traite pas seulement du financement des partis politiques et du financement de l'État aux partis politiques autorisés représentés à l'Assemblée nationale mais il traite aussi, entre autres, de l'autorisation que doit obtenir un candidat indépendant qui désire solliciter ou recueillir des contributions.

Proposition 8 (2e liste)

Opportunité de définir la notion de travail bénévole. (art. 317)

L'article 428 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités utilise, pour décrire le travail bénévole, l'expression suivante: "le travail effectué personnellement, volontairement et sans contrepartie, ainsi que le fruit de ce travail".

Commentaires

Une telle proposition nous incite à nous demander s'il existe un problème d'interprétation dans la notion de travail bénévole. En quoi le mot bénévole peut-il être ambigu? Si on réfère à la définition du dictionnaire Le Petit Robert, on retrouve la définition suivante: "Qui fait quelque chose volontairement, sans obligation et gratuitement". Peut-il surgir un problème si on ne définit pas le mot bénévole dans la Loi électorale?

Tel que le mentionne le DGE dans sa proposition, il est vrai que le législateur à l'article 428 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités a utilisé pour décrire le travail bénévole, l'expression - "le travail effectué personnellement, volontairement et sans contrepartie, ainsi que le fruit de ce travail". Le législateur pourrait par ailleurs décider d'amender la Loi électorale dans le même sens dans un souci d'uniformiser le langage. Cependant, nous ne voyons aucun problème d'interprétation si le statu quo est maintenu.

L'article 317 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **317.** Sont considérés comme contributions les dons d'argent à un parti politique, à une instance d'un parti ou à un candidat, les services qui leur sont rendus et les biens qui leur sont fournis à titre gratuit à des fins politiques.
> Ne sont pas considérés comme contributions:
> 1° **le travail bénévole et les fruits d'un tel travail;**
> 2° les dons anonymes recueillis au cours d'une réunion ou manifestation tenue à des fins politiques;
> . . .

L'article 428 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités se lit comme suit:

> **428.** Ne sont pas des contributions:
> 1° **le travail effectué personnellement volontairement et sans contrepartie, ainsi que le fruit de ce travail;**

2° un don anonyme recueilli au cours d'une réunion ou d'une manifestation tenue à des fins politiques:

. . .

Proposition 9 (2e liste)

Opportunité de préciser les transferts de fonds qui sont permis. (art. 318)

N'y aurait-il pas lieu de préciser que les seuls transferts de fonds qui sont permis sont ceux énumérés à cet article 318 et uniquement entre des partis et des instances autorisés en vertu de la Loi électorale du Québec?

Commentaires

Par cette proposition, le DGE vise-t-il à éviter les questions qui ont pu être soulevées dans le cas du Nouveau Parti Démocratique du Québec relativement à l'aide financière qu'il recevrait possiblement du NPD fédéral?

En termes d'interprétation, le fait d'avoir défini par la négative à l'article 318 les transferts de fonds, ne nous apparaît pas soulever d'ambiguité. Cet article 318 consiste en une disposition d'exception. Par ailleurs, pour une meilleure sûreté l'article 318 pourrait être modifié en précisant que les transferts de fonds doivent être faits à l'intérieur des limites des instances autorisées par la Loi électorale du Québec.

L'article 318 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **318.** Rien, dans le présent titre, ne limite ou n'empêche les transferts de fonds entre:
> 1° les diverses instances autorisées d'un parti autorisé;
> 2° le parti autorisé et l'une de ses instances autorisées; ou
> 3° le parti autorisé, une de ses instances autorisées et l'agent officiel du candiat officiel de ce parti.

Proposition 10 (2e liste)

Usage de l'abréviation d'une dénomination officielle. (art. 319)

Opportunité de réglementer l'usage d'abréviations des dénominations officielles des partis politiques autorisés en réservant, au moment de l'autorisation du nom, l'abréviation également.

Commentaires

Une telle proposition nous incite à nous demander si le statu quo pose un problème. Quelle situation vise-t-on à résoudre? En proposant de **réglementer l'usage** d'abréviations des dénominations officielles, qu'est-ce que le DGE sous-entend? Est-ce qu'on doit comprendre que les partis politiques pourront dans certaines occasions utiliser leur abréviation alors que dans d'autres ils ne le pourront pas? Si c'est le cas, nous croyons délicat d'adhérer à une telle proposition sans connaître l'opinion des partis politiques.

Par ailleurs, il importe de mentionner que la Loi électorale du Canada prévoit à l'article 13(1)b) que tout parti politique qui produit une demande d'enregistrement doit énoncer dans sa demande en plus du nom intégral du parti, le nom du parti ou, s'il en est, l'abréviation du nom du parti qui doit figurer sur les documents d'élection.

Proposition 11 (2e liste)

Introduction d'un nouveau motif de retrait possible d'autorisation. (art. 346)

N'y aurait-il pas lieu de prévoir la possibilité d'un retrait d'autorisation lorsqu'il y a confusion au niveau des autorités d'un parti politique et qu'il n'est pas possible pour le Directeur général des élections d'obtenir des informations non contradictoires pour la mise à jour des registres.

Commentaires

L'article 346 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **346.** Le Directeur général des élections peut retirer son autorisation à une entité autorisée qui ne lui fournit pas les renseignements requis aux fins de la mise à jour des registres prévus à l'article 336 ou qui, le cas échéant, ne se conforme pas la section VII ou dont le représentant officiel ne se conforme pas aux sections VI et VIII.

Cette proposition nous incite à nous demander si le DGE vise le cas de l'Union nationale qui à l'automne 1987 a semblé faire élire deux chefs. En effet, deux groupes de membres de l'Union nationale s'étaient réunis à tour de rôle pour se choisir chacun un chef.

Le retrait d'autorisation d'un parti politique est un **geste grave** qui ne devrait être utilisé que dans des cas extrêmes et pour des motifs très sérieux. N'est-il pas préférable que le législateur évite de s'immiscer indûment dans la vie interne des partis politiques? N'est-il pas préférable de favoriser la conciliation? Est-il raisonnable de retirer l'autorisation d'un parti politique parce qu'il semble y avoir momentanément de la confusion?

Le DGE de par sa fonction n'est-il pas habilité à faire une démarche auprès des autorités d'un parti politique afin d'éclaircir une situation nébuleuse? De toute façon, **dans un cas extrême** le DGE peut toujours recourir à l'article 346 et retirer l'autorisation d'un parti politique qui ne lui fournit pas les renseignements requis aux fins de la mise à jour des registres, ce qui est le cas d'une situation de confusion extrême. En conséquence, nous croyons que la situation évoquée par le DGE est déjà couverte par l'article 346.

N'est-il pas imprudent d'introduire dans la loi un motif de retrait trop subjectif et relatif tel "la confusion" qui, évidemment, implique un jugement de valeur? N'est-il pas préférable que la loi ne contienne que des motifs de retrait **objectivement vérifiables** comme c'est le cas présentement aux termes des articles 344 et suivants.

Enfin, il importe à notre avis que les partis politiques fassent valoir leur point de vue sur cette proposition du DGE.

Proposition 12 (2e liste)

Opportunité d'introduire l'utilisation de la carte de crédit pour verser une contribution. (art. 372 et suivants)

Commentaires

Il importe de rappeler qu'aux termes de la législation actuelle on pourrait utiliser la carte de crédit pour verser une contribution **de 100 $ et moins.** En effet, l'article 372 de la Loi électorale ne réglemente le mode de paiement que pour les contributions **de plus de 100 $.** L'article 372 se lit comme suit:

> **372.** Toute contribution en argent de plus de 100 $ doit être faite au moyen d'un chèque ou autre ordre de paiement signé par l'électeur et tiré sur son compte dans une institution financière ayant un bureau au Québec.

N'est-il pas délicat d'introduire une telle mesure? Ne va-t-elle pas à l'encontre de la philosophie de la loi qui vise l'implication directe et personnelle de l'électeur dans le soutien des partis politiques? L'utilisation de la carte de crédit ne risque-t-elle pas de dépersonnaliser cette implication et de ramener à une simple dépense de consommation un geste beaucoup plus significatif de support aux partis politiques?

La situation actuelle force les partis politiques à recueillir les contributions auprès des électeurs directement. L'utilisation de la carte de crédit permettrait aux partis politiques de solliciter les dons par téléphone: est-ce souhaitable?

Proposition 13 (2e liste)

Opportunité d'exiger qu'un parti politique émette un reçu de contribution dans les trente jours suivant la réception d'une contribution par la poste. (art. 373)

Commentaires

L'obligation pour un parti politique (par le biais de son représentant officiel) **d'émettre un reçu** est déjà prévue à l'article 373, lequel se lit comme suit:

> **373.** Pour toute contribution, le représentant officiel ou la personne désignée suivant l'article 369 délivre un reçu au donateur.

Pour le donateur, ce reçu est essentiellement important pour pouvoir se prévaloir du crédit d'impôt applicable aux contributions aux partis politiques. L'envoi d'**un reçu officiel** pour fins d'impôt au moment approprié pour les partis politiques et au moment opportun pour l'électeur pour la préparation de son rapport d'impôt n'est-il pas suffisant?

Est-il vraiment nécessaire de fixer un délai et/ou d'imposer aux partis politiques d'envoyer un reçu temporaire dans l'intervalle?

Proposition 14 (2e liste)

Opportunité d'imposer par la loi l'utilisation d'un seul modèle de reçu. (art. 373)

La loi pourrait statuer que le seul reçu de contribution qui peut être émis par une entité autorisée est celui établi par le Directeur général des élections.

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 40 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Reçus pour fins d'impôt".

Proposition 15 (2e liste)

Opportunité de ne plus exiger que le nom du vérificateur apparaisse au registre. (art. 386)

La loi n'exigerait plus que le nom du vérificateur d'un parti politique autorisé figure au registre mais maintiendrait l'exigence d'états financiers vérifiés.

Commentaires

La proposition du DGE est pertinente et souhaitable. En effet, l'exigence à l'effet que le nom du vérificateur apparaisse au registre peut impliquer pour les partis politiques de fréquentes demandes de modification au registre car il arrive, semble-t-il, que d'une année à l'autre, la personne du vérificateur change, même si la firme elle ne change pas. Ce qui importe en bout de piste c'est que les états financiers soient vérifiés.

Proposition 16 (2e liste)

Opportunité de modifier le vocabulaire utilisé dans la section VII aux fins de le rendre plus conforme à la réalité comptable d'aujourd'hui. (art. 384 et suivants)

Commentaires

La section VII du TITRE VIII concerne le vérificateur et on y retrouve les articles 384 à 389 inclusivement.

La proposition du DGE est pertinente et souhaitable. À titre d'exemple, l'expression "certificat attestant" contenue à l'article 387 pourrait être retranchée, car il semble que le terme "certificat" n'est plus défini dans aucune norme de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Cette notion n'existe plus. Ce que les vérificateurs doivent plutôt produire s'intitule "rapport de vérification". Également, il semble qu'en vertu des mêmes normes de l'ICCA, la notion de "véridique" contenue à l'article 387 devrait être éliminée en ce que les vérificateurs ne l'utilisent plus.

Par ailleurs, la proposition de modifier le vocabulaire aux fins de le rendre plus conforme à la réalité comptable, devrait aussi s'étendre aux autres sections du TITRE VIII. En effet, certaines expressions ou notions doivent être revues. Par exemple, la notion "solde de l'encaisse" contenue à l'article 339 est-elle suffisante? L'expression "ordre de paiement" contenue à l'article 372 est-elle juste, est-elle assez claire? De même, la notion "comptes et factures" contenue à l'article 380 est-elle adéquate?

Enfin, il semble qu'aujourd'hui dans le monde comptable, on parle plutôt d'états financiers que de rapports financiers et que l'expression "état des revenus et dépenses" contenue aux articles 390 et suivants a maintenant été remplacée par l'expression "état des résultats". De plus, il ne faudrait pas perdre de vue que le contenu de l'état de l'évolution de la situation financière a énormément changé depuis quelques années.

Proposition 17 (2e liste)

Opportunité de préciser la définition de dépenses électorales. (art. 405)

L'article 451 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (Projet de loi 100) indique clairement que le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale constitue une dépense électorale.

Commentaires

La proposition du DGE est pertinente et souhaitable. Dans un souci de clarté et d'uniformisation du langage, la Loi électorale pourrait être amendée dans le même sens que l'article 451 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités afin de préciser la notion de dépenses électorales.

L'article 405 de la Loi électorale se lit comme suit:

> **405.** Sont considérées comme dépenses électorales **tous frais engagés** pendant une période électorale pour:
> 1° favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti;
> 2° diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti;
> . . .

Quant à l'article 451 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, il se lit comme suit:

> **451.** Est une dépense électorale **le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale pour:**
> 1° favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti;
> 2° diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti;
> . . .

Proposition 18 (2e liste)

Opportunité de préciser les limites de l'utilisation de la publicité commune. (art. 426)

Commentaires

Ce sujet a déjà été traité au sujet 49 de la liste de sujets du Secrétariat à la Réforme électorale: "Dépenses électorales d'un parti pour le compte d'un seul candidat".

Proposition 19 (2e liste)

Examiner l'opportunité de prévoir un mécanisme et un délai pour payer les dépenses électorales qui n'auraient pu être acquittées par un agent officiel. (art. 447)

Commentaires

Il importe de rappeler que l'article 429 de la Loi électorale prévoit déjà un mécanisme et un délai pour acquitter les dépenses électorales, et que, quant à **l'article 447, il prévoit un mécanisme pour les réclamations contestées.** Il importe également de rappeler l'amélioration qui pourrait être apportée à l'article 429 par la proposition 72, à l'effet que le délai de 60 jours qui y est mentionné, vaut pour la réclamation et non pour l'acquittement.

A quelles situations le DGE réfère-t-il dans le présent cas? En l'absence de précision, il nous est impossible de commenter.

Les articles 429 et 447 se lisent comme suit:

> **429.** Toute personne à qui un montant est dû pour des dépenses électorales doit faire sa réclamation à l'agent officiel au plus tard dans les 60 jours jours qui suivent le jour du scrutin. Cette dépense électorale ne peut être acquittée par l'agent officiel après l'expiration de ce délai.
> Si l'agent officiel est décédé ou a démissionné et n'a pas été remplacé, la réclamation doit être transmise au chef du parti ou au candidat lui-même, dans le même délai, selon le cas.
> Après le délai prévu au premier alinéa, le créancier a 120 jours pour faire parvenir sa réclamation au directeur général des élections, à défaut de quoi, sa créance est prescrite.
>
> **447.** Un agent officiel doit avoir acquitté, avant de remettre le rapport et la déclaration prescrits à l'article 433 et 436 toutes les réclamations reçues dans le délai prescrit à l'article 429 à moins qu'il ne les conteste et ne les y mentionne comme telles.
> Il est interdit à l'agent officiel et au chef du parti ou candidat de payer une réclamation ainsi contestée. Seul le représentant officiel peut payer cette réclamation en exécution d'un jugement obtenu d'un tribunal compétent par le créancier après audition de la cause et non sur acquiescement à la demande ou convention de règlement.
> Le directeur général des élections, si aucun parti ou candidat ne s'y oppose, peut permettre au représentant officiel d'un parti ou d'un candidat indépendant de payer une réclamation contestée si le refus ou le défaut de payer découle d'une erreur de bonne foi.

PARTIE III

SUJETS COMPLÉMENTAIRES

SUJETS COMPLÉMENTAIRES ISSUS DE REPRÉSENTATIONS FORMELLES SUR LA RÉVISION DE LA LOI ÉLECTORALE

Suite à l'invitation qui leur était faite par le ministre délégué à la Réforme électorale de lui soumettre tout sujet de préoccupation qu'ils souhaitaient voir pris en considération dans le cadre de la révision de la Loi électorale, certains partis politiques et intervenants ont suggéré un certain nombre de sujets de réflexion qui ne faisaient pas partie de la liste initiale de sujets préparée par le Secrétariat à la Réforme électorale.

Les sujets complémentaires issus de ces représentations et dont nous traiterons dans la présente partie, sont les suivants:

1) mode de scrutin
2) responsabilité politique
3) âge pour voter
4) remboursement des dépenses électorales
5) représentant auprès du PRIMO
6) publicité gouvernementale en période électorale

Deux sujets soumis, l'un par le Mouvement socialiste et l'autre par le Parti humaniste du Québec, ne font cependant pas l'objet de commentaires ici. La raison en est que ces deux sujets ne concernent pas directement la révision de la Loi électorale. La proposition du Mouvement socialiste traite du droit pour les partis politiques non représentés à l'Assemblée nationale d'être entendus devant les commissions parlementaires, alors que celle du Parti humaniste du Québec concerne le droit pour un parti politique municipal de porter le même nom qu'un parti politique provincial. Ces représentations seront acheminées aux autorités compétentes.

1) Mode de scrutin

Le Parti humaniste du Québec et le Mouvement socialiste ont exprimé le désir que soit considérée la question de l'introduction d'un mode de scrutin proportionnel. Le député indépendant de Gouin exprimait le même souhait lors de l'étude en commission parlementaire du Rapport préliminaire sur la délimitation des circonscriptions électorales, le 2 février 1988.

À cette occasion, le ministre délégué à la Réforme électorale rappelait qu'il n'était pas de l'intention du présent gouvernement de procéder à une modification majeure du mode de scrutin. Il ajoutait par ailleurs qu'il n'était pas de son intention d'empêcher les députés qui participeront activement à la révision de la Loi électorale d'échanger sur ce sujet.

2) Responsabilité politique

Le Parti humaniste du Québec suggérait que les "promesses électorales" devraient être considérées comme des contrats avec la population dont le non respect pourrait entraîner des sanctions pour leur auteur, telle l'interdiction de se présenter à une élection subséquente. Ce parti suggérait ainsi l'adoption d'une Loi sur la responsabilité politique pour traduire cette préoccupation.

Il faut rappeler ici que le Parti libéral du Québec posait un premier geste concret dans le sens suggéré d'une responsabilité politique en adoptant la notion du "contrat moral" passé au moment de l'élection entre l'électorat et le parti gouvernemental et en faisant du respect de ce contrat une préoccupation fondamentale. Peut-on réalistement aller plus loin sans ébranler sérieusement la relative stabilité politique essentielle à une action gouvernementale efficace? C'est en fin de compte à l'électorat qu'il revient de sanctionner le non-respect par les hommes et partis politiques de leurs engagements électoraux; et pour ce faire, il dispose d'une arme redoutable: son vote.

3) Age pour voter

Pour voter, l'électeur doit avoir 18 ans accomplis en vertu de l'article 54(1) de la loi actuelle. Le Parti humaniste du Québec suggère que l'âge requis pour voter soit abaissé à 16 ans, afin de permettre aux jeunes une plus grande participation au processus électoral.

Cette suggestion est faite de façon cyclique au moment des élections, auprès des différents gouvernements. Jusqu'à maintenant, l'analyse faite par les gouvernements précédents n'a jamais démontré de façon irréfutable le bien-fondé d'une telle revendication. Rappelons enfin que dans l'ensemble des juridictions canadiennes, il faut avoir 18 ans pour se qualifier comme électeur, sauf en Colombie-Britannique où il faut avoir 19 ans.

4) Remboursement des dépenses électorales

Le Parti humaniste du Québec suggérait que soit aboli le remboursement partiel que l'État accorde aux partis et candidats pour leurs dépenses électorales, en vertu de l'article 458 de la Loi électorale.

Nous croyons qu'une telle proposition va tout à fait à l'encontre des objectifs fondamentaux qui sous-tendent la Loi électorale au chapitre des dépenses électorales, soit l'égalité des chances entre les candidats et la reconnaissance concrète de l'importance des partis politiques pour le plein épanouissement de la vie démocratique.

5) Représentant auprès du PRIMO

Le Parti libéral du Québec a soumis au Secrétariat à la Réforme électorale, dans une lettre en date du 17 août 1987, les considérations qui suivent sur la fonction du représentant auprès du PRIMO et ont exprimé le voeu que celui-ci puisse agir en même temps à titre de releveur de liste.

Les fonctions du représentant auprès du PRIMO et du releveur de listes sont définies aux articles 231, 235 et 236 de la Loi électorale.

"Le représentant auprès du PRIMO

Durant la dernière campagne électorale, nous avions prétendu que le représentant auprès du PRIMO aurait fort bien pu être en même temps le releveur de scrutin (runner), mais on nous a opposé une fin de non-recevoir à cette interprétation pourtant fort raisonnable et qui avait le mérite de réduire considérablement la circulation de personnes étrangères aux différents bureaux de scrutin, d'avoir un meilleur contrôle sur les releveurs de scrutin et, d'occuper nos représentants auprès du PRIMO qui, à l'heure actuelle, sont à peu près inutiles.

À l'heure actuelle, les représentants auprès du PRIMO ne sont que des personnes qui doivent être sourdes et muettes et presque impotentes, vu qu'on leur refuse de circuler dans les bureaux de scrutin, qu'on leur refuse d'adresser la parole à qui que ce soit, sauf le PRIMO et que, très souvent, ce dernier ne veut rien entendre de ces deux (2) personnes déléguées auprès de lui et qu'il considère plutôt comme des intrus.

Il pourrait être spécifié dans la loi que les représentants auprès du PRIMO peuvent agir comme releveurs de scrutin à l'intérieur de l'édifice où se trouvent les différents bureaux de vote. Cette mesure aurait pour effet d'empêcher différentes personnes, à différents moments de la journée, de pénétrer à l'intérieur de l'école ou lieu public où se tient le scrutin et d'aller à chaque table demander les relevés de scrutin en question sans être toujours bien identifiées.

Ce système permettrait également de bien identifier une personne qui pourrait à l'occasion susciter des difficultés aux différentes tables de scrutin, de pouvoir la remettre à sa place ou même l'expulser s'il le faut ou la faire remplacer, contrairement à un releveur de scrutin qui se présente soudainement, à une table de scrutin, soulevant quelquefois des discussions et provoquant certains troubles, pour disparaître quelques secondes après, sans être inquiété."

La proposition du Parti libéral semble se fonder sur des préoccupations d'efficacité et de contrôle et la solution proposée semble susceptible de contribuer au sain déroulement de la journée du scrutin. Compte tenu cependant de la nature de la proposition, qui tient davantage de l'organisation électorale et de la logistique d'une élection, l'avis des différents partis politiques et des responsables du déroulement d'un scrutin doit être exprimé pour permettre une évaluation plus complète de la proposition.

6) Publicité gouvernementale en période électorale

Dans la même lettre, à laquelle il a été fait référence au point précédent, le Parti libéral du Québec émettait le désir que soit interdite la publicité gouvernementale en période électorale. Cette proposition était présentée de la façon suivante:

> **"Publicité gouvernementale**
>
> Durant les deux (2) dernières élections, il y a eu plusieurs plaintes contre certains ministères ou hauts-fonctionnaires qui auraient utilisé des fonds publics pour vanter les mérites de leur ministère et par conséquent, du gouvernement lui-même revenant en élection, immédiatement avant la période électorale et durant ladite période électorale.
>
> Nous sommes d'opinion qu'il y aurait lieu que la loi empêche tout ministère, organisme ou société d'État du gouvernement du Québec, de faire de la publicité sur leurs activités, à l'exception d'une publicité exigée par la Loi ou d'une publicité jugée nécessaire dans l'intérêt public par le directeur général des élections en cas d'urgence, ou pour l'administration de l'élection générale.
>
> La publicité pourrait être défendue, par exemple, à partir du dépôt du bref d'élection jusqu'à la fin de la période électorale, cette mesure ne s'appliquant pas cependant au cours d'une élection partielle.
>
> Des poursuites pourraient être prises, et même une injonction, contre le fonctionnaire ou le ministre responsable d'une telle publicité illégale.
>
> Une recommandation semblable a été faite dans le Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale fédérale, déposé en juin 1986, article 2.3 dudit Livre blanc."

État de la question

La question du contrôle de la publicité gouvernementale en période électorale a déjà été abordée, notamment dans le contexte du référendum de 1980 et lors des élections générales qui ont suivi.

La rigueur des dispositions de la Loi électorale au chapitre du contrôle des dépenses électorales crée en effet un contraste particulièrement fort entre le sort réservé aux tiers intervenants dans une campagne électorale et celui réservé au gouvernement. Alors que les premiers ne peuvent à peu près pas faire valoir leur point de vue, pendant une période électorale, sur des sujets qui peuvent être rattachés au programme politique d'un parti ou d'un candidat à moins de s'associer directement à un parti ou un candidat, le gouvernement qui est forcément un des protagonistes de l'enjeu électoral peut quant à lui utiliser les immenses ressources dont il dispose pour promouvoir ses idées et ses intérêts. La seule limite imposée à l'utilisation abusive de la publicité

gouvernementale à des fins électorales est d'ordre moral plutôt que légal. Un gouvernement serait en effet bien mal venu et bien imprudent d'utiliser abusivement les moyens et ressources que lui procure sa position pour des fins strictement électoralistes; il risquerait de perdre ainsi la confiance d'un électorat dont il cherche à conserver les faveurs.

Certains gouvernements ont néanmoins envisagé se doter ou se sont dotés d'un cadre légal en cette matière. Ainsi, la Loi électorale de la Saskatchewan (Statutes of Saskatchewan, ch. E-6) contient une disposition (art. 229) qui interdit **toute** publicité gouvernementale durant une période électorale. Cette interdiction s'applique au gouvernement proprement dit et à tous les organismes publics. Seule une situation d'urgence où l'intérêt public le requiert peut justifier une dérogation à cette interdiction. Le contrôle de l'application de cette disposition se fait par le biais de l'obligation qui est faite à tout diffuseur ou propriétaire de périodiques ou imprimés de déposer auprès du DGE, dans les deux mois suivant une élection, une déclaration assermentée faisant état de toute publication ou diffusion de telle publicité, le cas échéant, et de l'organisme ayant commandé cette diffusion ou publication.

Le Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale, déposé à la Chambre des communes en juin 1986, proposait l'adoption d'une disposition analogue à celle de la Saskatchewan. Quelques exceptions supplémentaires étaient cependant suggérées, soit la continuation d'une publicité déjà en cours concernant les programmes courants, la sollicitation de demandes d'emploi, la publicité requise par une loi et enfin la publicité du DGE. En outre, contrairement à la loi de la Saskatchewan, la proposition du Livre blanc ne devrait pas s'appliquer durant une élection partielle. Quant au contrôle de l'application d'une telle disposition, le Livre blanc le remettait d'une certaine façon entre les mains des électeurs et du DGE. En effet, il était suggéré que quiconque jugeant que la loi a été violée puisse déposer une plainte auprès du DGE et que celui-ci soit expressément autorisé à entreprendre les poursuites judiciaires appropriées.

Bien que le Livre blanc ait fondé sa proposition sur l'existence de plaintes à l'endroit de l'utilisation par le gouvernement d'une publicité "partisane" en période électorale et sur l'impossibilité de sévir contre les abus possibles en cette matière dans l'état actuel du droit applicable au fédéral, le projet de loi C-79, déposé un an après le Livre blanc, ne contient aucune disposition visant à réglementer la publicité gouvernementale en période électorale.

Tel que mentionné plus haut, la question a déjà été soulevée au Québec notamment suite à un jugement du Conseil du référendum qui statuait que le gouvernement du Québec, et à plus forte raison le gouvernement du Canada, n'étaient pas liés par la Loi sur la consultation populaire (ni par la Loi électorale) de sorte que toute dépense engagée par l'un ou l'autre dans la campagne référendaire n'était pas une dépense réglementée. (Pierre Olivier Boucher c. Médiacom, Stéréo Laval Inc. et autres, C.R., 1980).

En 1982, lors de l'étude à l'Assemblée nationale du projet de loi no 66 amendant la Loi sur le financement des partis politiques, le député Michel Pagé avait présenté, au nom de l'Opposition officielle, un amendement visant à interdire la publicité gouvernementale en période électorale. Le texte de

l'amendement était calqué sur la disposition de la Loi électorale de la Saskatchewan. C'est au nom du droit du public à l'information que le ministre délégué à la Réforme électorale avait alors rejeté la proposition d'amendement, ajoutant qu'aucun abus n'avait jusqu'alors été commis et que l'interdiction de certaines publicités gouvernementales pourrait causer un tort important à l'économie (ex: publicité sur les obligations d'épargne du Québec, promotion touristique pré-estivale).

En 1983, le député de l'Opposition Richard French, déposait un projet de loi sur les sondages et la publicité gouvernementale dont un article prévoyait l'interdiction de toute publicité gouvernementale en période électorale ou référendaire, sauf en cas d'urgence et sauf la publicité du DGE. Ce projet de loi n'a jamais passé le stade de la présentation.

Solutions possibles

Il n'existe pas à l'heure actuelle de législation au Québec qui vise à encadrer la publicité gouvernementale. Le seul contrôle auquel cette dernière est soumise réside dans la directive 6-78 du Conseil du Trésor qui prévoit que le ministère des Communications doit formuler un avis préalable sur tout projet de campagne de publicité nécessitant l'octroi d'un contrat. Rappelons que cette directive s'applique en tout temps et ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour les campagnes de publicité en période électorale.

Rien dans cette directive ne vise cependant à assurer que la publicité gouvernementale ne soit utilisée à des fins partisanes ou "électoralistes". Cette absence d'encadrement peut être jugée dangereuse, les abus d'utilisation de la publicité gouvernementale n'étant soumis à aucune autre sanction que celle de la pression morale de l'opinion publique.

Si telle est l'évaluation faite de la situation, on peut envisager différentes formules visant à assurer une meilleure protection du public.

Une première solution consisterait dans l'adoption d'une loi qui interdirait carrément toute publicité ou toute nouvelle publicité gouvernementale en période électorale, sous réserve de quelques exceptions, notamment pour autoriser la publicité du DGE ou pour couvrir les situations d'urgence. La loi pourrait en outre prévoir certaines autres catégories d'exceptions de façon à ne pas entraver la gestion courante de l'administration publique (ex: appels d'offres du gouvernement) ou causer un tort important à l'économie ou à l'image du Québec (ex: publicité visant la promotion touristique ou portant sur la participation du Québec à un événement majeur sur la scène nationale ou internationale).

Une deuxième solution pourrait consister à modifier la directive 6-78 de sorte que soient introduits des critères supplémentaires auxquels doive se conformer un programme de publicité gouvernementale en période électorale pour recevoir l'avis préalable favorable du ministère des Communications.

Une troisième solution consisterait à énoncer, par voie de déclaration ministérielle ou de toute autre façon officielle, les règles que le gouvernement entend se donner en matière de publicité en période électorale. Ces règles ainsi énoncées constitueraient en quelque sorte un "code d'éthique" gouvernemental.

La première solution, soit l'adoption d'une loi, a l'avantage d'offrir l'image d'une très grande rigueur et d'une très grande sécurité. Par contre, elle soulève le problème de la nature et de l'étendue des exceptions qu'il faudrait prévoir et de l'interprétation qui en serait faite, de même que celui de l'autorité responsable de son application.

La seconde solution, soit la précision de la directive, a l'avantage d'être moins contraignante que la loi tout en donnant certaines garanties au public. Par contre, se pose ici le problème de l'introduction de critères de nature subjective laissés à l'appréciation d'un comité de fonctionnaires.

Enfin, la dernière solution, soit l'énoncé d'un code d'éthique, a l'avantage, et l'inconvénient, de constituer un engagement moral tout en accordant une grande souplesse dans son application.

Le statu quo, quant à lui, remet entre les mains de l'électorat la responsabilité, qui est d'ailleurs la sienne, de porter un jugement sur la façon dont le gouvernement agit. Ce jugement a d'autant plus de poids qu'il s'exerce alors au moyen de l'arme la plus redoutable qui soit: le vote.

L'éventail des solutions dans cette question du contrôle de la publicité gouvernementale en période électorale se présente donc ainsi:

1) adoption d'une loi interdisant ou restreignant la publicité gouvernementale en période électorale;

2) introduction de nouveaux critères d'autorisation d'un programme de publicité en période électorale dans la directive 6-78 du Conseil du Trésor;

3) énoncé formel d'un code d'éthique gouvernemental en cette matière;

4) statu quo.

SUJETS COMPLÉMENTAIRES ISSUS DE CONSULTATIONS INFORMELLES SUR LA RÉVISION DE LA LOI ÉLECTORALE

Dans le cadre de la préparation du présent document de réflexion et de consultation sur la révision de la Loi électorale, le Secrétariat à la Réforme électorale a eu l'occasion de rencontrer certains intervenants du domaine électoral, notamment le Directeur général des élections du Canada et celui de l'Ontario, et d'échanger sur une base informelle avec certains députés ou autres personnes intéressées par l'un ou l'autre aspect de la révision. Suite à ces consultations informelles, il nous est apparu qu'un certain nombre de sujets complémentaires mériteraient d'être analysés dans le cadre de la démarche générale de révision en cours.

Les sujets complémentaires que nous soumettons ainsi à la réflexion sont les suivants:

1) interlocuteur ministériel du DGE
2) pouvoir réglementaire du DGE
3) temps pour voter
4) alcool et élections
5) campagnes au leadership.

1) Interlocuteur ministériel du DGE

L'article 3(3) de la Loi électorale du Canada stipule que le DGE doit communiquer avec le gouvernement par l'intermédiaire du membre du conseil des ministres désigné à cette fin par le gouvernement. Le ministre ainsi désigné est le Président du Conseil Privé du Canada.

La loi québécoise ne contient pour sa part aucune disposition analogue. Dans la situation actuelle, le DGE du Québec peut donc communiquer directement avec le premier ministre, le ministre responsable de la Réforme électorale ou tout autre membre du Conseil exécutif. De même, le deuxième alinéa de l'article 5, en prévoyant que le DGE peut être consulté par le gouvernement sur toute législation à caractère électoral, permet que telle consultation puisse être initiée par quelque ministre que ce soit et avoir lieu sans que le ministre responsable n'y soit nécessairement associé ou n'en soit informé.

Consulté sur la situation qui prévaut à son égard, le Directeur général des élections du Canada nous a fait valoir qu'une telle disposition comportait un avantage certain, tant pour lui que pour le gouvernement, en ce qu'elle identifiait clairement un canal exclusif de communication, évitant ainsi toute situation ambiguë et possiblement conflictuelle. Le DGE fédéral a tenu à préciser qu'une telle disposition ne portait par ailleurs nullement atteinte à son statut d'indépendance face au pouvoir exécutif. En effet, la disposition ne vise qu'à identifier un interlocuteur gouvernemental unique dans un souci d'efficacité. Une telle mesure peut même être considérée comme mettant le DGE à l'abri de tout conflit potentiel, plus susceptible de se produire lorsque plusieurs intervenants agissent sans concertation et sans qu'une ligne d'autorité ne puisse être établie.

À la lumière de ces commentaires, il nous apparaît opportun de soulever la question de savoir s'il est souhaitable d'introduire dans notre Loi électorale une disposition analogue à celle de la loi fédérale.

2) Pouvoir réglementaire du DGE

L'article 481 de la Loi électorale accorde au DGE le pouvoir de faire des règlements sur les matières qui doivent être prévues par règlement en vertu de la loi. Les règlements ainsi élaborés par le DGE sont soumis à une procédure d'approbation préalable par la commission de l'Assemblée nationale. Les règlements ont force de loi et quiconque y contrevient commet une infraction passible d'une peine prévue à l'article 509.

La loi accorde en outre au DGE le pouvoir d'émettre des directives devant servir à l'application de la loi (art. 8(3)); ces directives doivent être soumises au Conseil consultatif, préalablement à leur prise d'effet, sauf en période électorale et lors du recensement (art. 53). Les directives, contrairement aux règlements, ne sont pas publiées à la Gazette officielle du Québec et n'ont pas force de loi. Toutefois, l'article 24 stipule expressément que le personnel électoral doit se conformer aux directives du DGE.

Alors que le DGE ne peut faire des règlements que dans les cas spécifiquement prévus dans la loi, le pouvoir général de faire des directives ne connaît pas de telle limite. Ainsi, les quatorze (14) règlements adoptés en vertu de la Loi électorale sont spécifiquement prévus dans quelque vingt-cinq articles de la loi. Quant aux directives, huit (8) articles de la loi seulement y réfèrent d'une façon ou d'une autre, ce qui ne veut pas dire que seules les matières faisant l'objet de ces articles sont susceptibles de donner lieu à des directives. Par exemple, aucun article du Titre VIII sur le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales ne réfère à l'existence possible de directives et pourtant le Guide des intervenants dans ce domaine, préparé par le DGE, en contient au moins une quinzaine.

L'analyse de plusieurs sujets de révision de la Loi électorale nous a conduit assez souvent à nous interroger sur la pertinence d'apporter telle ou telle modification par le biais d'un règlement ou d'une directive plutôt que par celui d'un amendement à la loi. Dans ce contexte, et compte tenu du danger que certaines directives puissent avoir pour effet d'interpréter la loi, ce qui n'est pas le rôle d'une directive, il nous semble opportun de suggérer que toute la question du pouvoir réglementaire et du pouvoir de directives du DGE soit examinée par un comité formé notamment de légistes. Il importe en effet de bien différencier ce qui doit être édicté par voie de directives et ce qui doit être inscrit dans la loi et dans les règlements, vu la portée juridique de ces différents textes.

3) Temps pour voter

Le projet de loi fédéral C-79 propose de réduire de quatre (4) à trois (3) le nombre d'heures consécutives qu'un employeur doit accorder à un électeur pour aller voter. Cette modification est issue de représentations qui ont été faites auprès du gouvernement fédéral et traduit une préoccupation d'harmonisation de la loi fédérale avec les lois provinciales. Au Canada en effet, seules les provinces de Colombie-Britannique et du Québec accordent quatre (4) heures pour aller voter: partout ailleurs, c'est trois (3) heures, sauf à l'Ile-du-Prince-Edouard, où les électeurs ne bénéficient que d'une heure pour aller voter.

Compte tenu des avantages certains pour l'électeur d'une similitude dans les procédures électorales fédérales et provinciales, il serait peut-être opportun d'envisager apporter à notre loi la même modification que celle proposée au fédéral.

En outre, aucune indication ne nous permet de croire que l'électeur serait vraiment désavantagé si un tel amendement était apporté.

Un aspect particulier de la question du temps accordé pour voter nous a été soulevé: il s'agit du cas des électeurs québécois qui travaillent quotidiennement dans une autre province tout en résidant au Québec (par exemple, résident de Hull qui travaille à Ottawa) et qui peuvent avoir de la difficulté à exercer leur droit de vote parce que leur employeur n'est pas assujetti à la loi québécoise et ne leur accorderait pas le congé de 4 heures pour aller voter. Nous n'avons aucune indication de l'ampleur du problème soulevé ici. Il apparaît par ailleurs approprié d'évaluer la situation et d'envisager les solutions possibles. Comment peut-on forcer les employeurs d'une autre province à appliquer cette disposition de la loi québécoise? La solution peut-elle résider dans une quelconque entente inter-provinciale? Quelle serait la solution appropriée sur le plan juridique?

4) Alcool et élections

Le jour d'une élection générale, la vente de boissons alcooliques, que ce soit à la Société des alcools du Québec ou dans un établissement public, est interdite durant les heures d'ouverture d'un bureau de scrutin, et ce en vertu de l'article 64 de la Loi sur les permis d'alcool (L.R.Q., c.P-9.1). Cette interdiction ne vaut cependant pas pour les jours de vote par anticipation ni lors d'une élection partielle.

Au fédéral, la loi actuelle contient elle aussi une interdiction de vente de boissons alcooliques lors de toute élection. Le Livre blanc sur la Réforme de la Loi électorale, déposé à la Chambre des Communes en juin 1986, proposait que cette interdiction soit levée; le projet de loi C-79 qui a été déposé l'année suivante a retenu cette proposition. Un des arguments sous-tendant cette proposition tenait à la confusion semée dans l'esprit de la population et des propriétaires d'établissements par la divergence entre les lois fédérales et provinciales à ce sujet.

En effet, l'Ontario, pourtant taxée de puritaine quant à l'alcool, a levé toute interdiction de vendre des boissons alcooliques à l'occasion d'une élection depuis plusieurs années déjà. Au Québec, l'interdiction ne vaut désormais plus que pour les élections générales et les référendums.

L'argument de la confusion serait déjà suffisant pour suggérer que cette interdiction soit levée aussi au Québec. Mais au-delà de cet argument, on peut se demander si une telle disposition n'est pas tout simplement un relent d'une époque révolue où les moeurs électorales conféraient à la journée d'élection un certain caractère carnavalesque.

5) Campagnes au leadership

La Loi de 1986 sur le financement des élections en Ontario introduisait un certain contrôle des campagnes au leadership des partis politiques provinciaux, ce qui constituait une première au Canada. Ce contrôle s'exerce essentiellement par l'enregistrement obligatoire et par la présentation de rapports financiers.

Tous les candidats qui désirent se présenter à une campagne au leadership doivent en effet s'inscrire auprès de la Commission sur le financement des élections pour obtenir l'autorisation de recevoir des contributions à cette fin (art. 15 (1)). Les partis politiques sont, de leur côté, tenus de déposer auprès de la Commission une déclaration précisant la date de la tenue d'un tel congrès (art. 15 (2)). La période de campagne à la désignation d'un chef s'étend de la date de convocation officielle du congrès au deuxième mois qui suit le scrutin (art. 1 (1)).

Au moment de son inscription auprès de la Commission, un candidat au leadership doit se désigner un directeur des finances (équivalent de l'agent officiel) et doit indiquer le nom des personnes autorisées à recueillir des contributions (art. 15 (3)).

Les règles concernant les contributions aux partis politiques sont applicables aux candidats à une course au leadership, sauf celles relatives au montant maximum autorisé de telles contributions.

Ainsi seules les personnes autorisées par la loi (soit les personnes physiques, les personnes morales et les syndicats) peuvent contribuer (art. 17); les partis politiques fédéraux ne peuvent verser de contributions (art. 21). Toutes les contributions doivent être faites par l'entremise du directeur des finances (art. 33) qui est tenu d'émettre un reçu pour chacune d'elles (art. 26).

Le directeur des finances est tenu de déposer, dans les six mois qui suivent le congrès au leadership, un rapport financier faisant état de l'ensemble des revenus et des dépenses et divulguant le nom de tous les contributeurs de plus de 100 $ (art. 43 (4)). Le défaut de produire un tel rapport entraîne la perte du droit de siéger du député, le cas échéant, ou la perte du droit de se présenter comme candidat à la prochaine élection (art. 44).

Le contrôle des campagnes au leadership est certes moins rigoureux que le contrôle du financement des partis politiques et des dépenses électorales puisqu'il n'impose aucune limite au montant des contributions ni au total des dépenses. Il n'en constitue pas moins cependant un pas tangible dans la voie de la transparence et du contrôle populaire. A défaut de limiter les sommes d'argent disponibles pour une campagne au leadership, la loi oblige une divulgation complète des sources de financement et de l'utilisation des fonds, et ce pour chaque candidat en lice dans une course au leadership.

Dans le cadre de la démarche en cours de révision de la Loi électorale, il nous semble fort à propos que soit amorcée à tout le moins une réflexion sur l'opportunité d'élargir le champ d'intervention du législateur en matière de financement des partis politiques de façon de couvrir les campagnes au leadership.

PARTIE IV

AJUSTEMENTS SOUHAITABLES

À LA LOI ÉLECTORALE

Malgré l'ampleur du présent document de réflexion et de consultation qui contient plusieurs sujets de révision, un dernier examen de la Loi électorale nous a permis d'identifier certains articles et aspects de la loi nécessitant un quelconque ajustement.

Nous ne prétendons pas par ce dernier examen de la Loi électorale, si minutieux qu'il ait été, avoir épuisé toutes les possibilités d'améliorations. Il y aura en effet toujours place pour bonifier notre Loi électorale qui, il ne faut pas le perdre de vue, est au coeur de notre démocratie. C'est pourquoi nous demeurons ouverts à toutes les suggestions pouvant parfaire le travail de révision de la Loi électorale que nous avons entrepris.

Enfin, il va de soi que de nombreuses modifications à la Loi électorale, en termes de cohérence ou de concordance législative, seront nécessaires si diverses hypothèses de solutions suggérées dans le document étaient retenues.

Liste des articles et aspects de la Loi électorale nécessitant un quelconque ajustement

1- Interversion des titres de la loi

Il serait peut-être opportun de revoir l'ordre des titres de la loi de façon **à consacrer la place privilégiée de l'électeur dans le processus électoral.** Actuellement l'électeur fait l'objet du titre III. On retrouve au titre I les dispositions relatives au Directeur général des élections et au titre II celles relatives au Conseil consultatif. L'électeur ne devrait-il pas faire l'objet du titre I?

2- Fonctions et devoirs du Directeur général des élections, articles 7, 8, 9 et 10

Lors de la révision de la Loi électorale en 1984, qui intégrait en une seule loi, la Loi électorale, la Loi sur les listes électorales et la Loi sur le financement des partis politiques, les articles traitant des fonctions et devoirs du DGE et du DGFPP ont été transposés dans la Loi électorale ainsi modifiée.

Il y aurait peut-être lieu de revoir le libellé des articles 7, 8, 9 et 10 afin de les regrouper dans un ou deux articles seulement et ce, dans un souci de simplification.

3- Article 18: Délégation de pouvoirs

Pourquoi le législateur a-t-il prévu cette délégation de pouvoirs spécifiquement rattachée à l'article 330?

4- Article 48: Allocation de présence pour les membres du Conseil consultatif

Suite à une décision du Conseil des ministres en date du 26 février 1986 (décision 86-37) à l'effet d'accepter en principe de mettre fin au système de rémunération des membres à temps partiel des différents organismes tels conseils, commissions, régies, etc., il conviendrait d'amender l'article 48 de la Loi électorale pour traduire cette décision gouvernementale.

5- Article 56: Travail partisan

Est-il opportun d'inclure le Vérificateur général dans la nomenclature de l'article 56, compte tenu qu'il est aussi une "personne désignée" par l'Assemblée nationale à l'instar du DGE et du Protecteur du citoyen.

6- Article 69: Conditions pour être recenseur

A l'instar de l'article 34 où il est prévu que le directeur du scrutin peut être choisi parmi les électeurs domiciliés dans une circonscription électorale contiguë, il serait peut-être opportun, dans un esprit de concordance, que les recenseurs puissent également être choisis dans une circonscription contiguë. Il semble, en effet, qu'en certaines circonscriptions électorales, il soit extrêmement difficile de recruter des recenseurs en nombre suffisant parmi les électeurs de la circonscription.

7- Article 111: Demande sous serment

Est-il essentiel que **toutes** les demandes d'inscription, de radiation et de correction soient faites sous serment?

8- Article 113: Endroit où siège une commission de révision (révision urbaine)

A l'instar de l'article 145 qui traite de la révision rurale et qui prévoit que la commission de révision siège dans un endroit qui doit **autant que possible être accessible aux personnes handicapées**, est-il opportun de

le spécifier également pour les commissions de révision en milieu urbain? En effet, aux termes de l'article 131 (révision urbaine), des électeurs sont susceptibles de se présenter devant la commission de révision pour être entendus même si préalablement les demandes d'inscription, de radiation et de correction auront été faites à un bureau de dépôt.

9- Article 170: Contenu de la déclaration de candidature

Opportunité de prévoir que l'agent officiel et le mandataire d'un candidat **doivent signer** la déclaration de candidature. Cette suggestion a pour objet de faciliter la preuve de l'acceptation du mandat.

10- Articles 260 et 262: Serment de l'électeur

Opportunité de revoir la nécessité de la prestation du serment pour l'électeur dans les différentes situations.

Lorsqu'il s'agit d'établir l'identité d'un électeur, une preuve d'identité ne serait-elle pas suffisante? Le serment ne devrait-il pas être requis seulement lorsque la preuve d'identité ne peut être fournie?

11- Article 332: Expiration de l'autorisation du candidat indépendant

Au premier paragraphe de l'article 332, le législateur fait-il référence au candidat indépendant **non-élu**? Si oui, n'y aurait-il pas lieu de le préciser dans le libellé même du premier paragraphe de l'article 332? Le titre en marge du premier paragraphe indique qu'il s'agit du candidat non-élu.

12- Article 410: Adjoints à l'agent officiel - approbation du chef du parti

Est-il opportun que le législateur spécifie à l'article 410 que l'approbation du chef du parti pour la nomination d'adjoints à l'agent officiel doit être faite par écrit dans l'acte de nomination? Dans le contexte de "responsabilisation" du rôle de l'agent officiel, cette modification permettrait en outre de mieux protéger l'agent officiel et le chef du parti.

13- Article 514: Listes électorales utilisées - élection partielle

Outre le fait que le libellé de l'article 514 pourrait être revu à la lumière de la décision qui sera prise sur le maintien ou non du recensement

annuel, cet article devrait à tout le moins être replacé dans la loi à l'endroit approprié, soit au titre traitant des listes électorales et non au titre relatif aux dispositions diverses et finales comme c'est le cas présentement.

14- Le législateur pourrait voir à épurer la Loi électorale des articles dont l'objet a été accompli. Entre autres, les articles 519, 521, 525 à 561 et 563 pourraient être abrogés.

Également, la pertinence de maintenir la clause privative contenue à l'article 562 devra être réévaluée à la lumière de l'approche législative en cette matière.

ANNEXES

Le 29 mai 1987, le ministre délégué à la Réforme électorale faisait parvenir à tous les membres de l'Assemblée nationale, à tous les partis politiques alors autorisés et au Directeur général des élections une lettre les invitant à compléter la liste de sujets éventuels d'étude identifiés par le Secrétariat à la Réforme électorale dans le cadre de la démarche de révision de la Loi électorale. Le ministre suggérait ainsi à tous ces intervenants de lui soumettre tout sujet supplémentaire qu'ils souhaiteraient voir pris en considération.

Nous joignons en annexe copie de la lettre du ministre en date du 29 mai 1987 ainsi que des réponses reçues par les intervenants identifiés.

La liste des annexes est la suivante

Annexe 1	Lettre du ministre délégué à la Réforme électorale (29 mai 1987)
Annexe 2	Lettre de madame Lise Bacon, Vice-Première ministre et ministre des Affaires culturelles (2 juin 1987)
Annexe 3	Lettre de monsieur Michel Dorais, directeur de cabinet du ministre des Communications (2 juin 1987)
Annexe 4	Lettre de madame Monique Gagnon-Tremblay, ministre déléguée à la Condition féminine (15 juin 1987)
Annexe 5	Lettre de monsieur Jean-Paul Théorêt, député de Vimont (7 juillet 1987)
Annexe 6	Lettre du Mouvement socialiste (26 juin 1987)

Annexe 7	Lettre du Parti Québécois (3 juillet 1987)
Annexe 8	Lettre du Nouveau Parti Démocratique-Québec (9 juillet 1987)
Annexe 9	Lettre du Parti Humaniste du Québec (19 juillet 1987)
Annexe 10	Lettre du Parti Citron (5 août 1987)
Annexe 11	Lettre du Parti Libéral du Québec (17 août 1987)
Annexe 12	Lettre du Directeur général des élections (3 juillet 1987)
Annexe 13	Lettre du Dirccteur général des élections (27 août 1987)

Gouvernement du Québec
**Ministère du
Conseil exécutif**

Le ministre délégué
à la Réforme électorale

ANNEXE 1

Québec, le 29 mai 1987

À tous les membres de l'Assemblée nationale

Cher (e) collègue,

J'ai déjà annoncé, à titre de ministre délégué à la Réforme électorale, mon intention de procéder à une révision de la Loi électorale à la lumière de l'expérience vécue lors des dernières élections et des diverses représentations qui m'ont été acheminées depuis. L'amélioration du processus électoral et de l'exercice du droit de vote constitue l'objectif qui doit guider notre réflexion dans cette révision. La démarche que j'entends suivre dans ce dossier fera appel à la collaboration de tous les intervenants intéressés: c'est d'ailleurs dans cet esprit d'ouverture et de collaboration que je m'adresse à vous aujourd'hui.

La première étape de cette démarche consiste dans l'identification des sujets d'étude pouvant éventuellement conduire à des modifications de la Loi électorale. À cet effet, j'ai demandé au Secrétariat à la Réforme électorale de préparer, à partir de ses réflexions et des représentations qui ont été faites à ce jour, une liste la plus exhaustive possible de ces sujets éventuels d'étude. Cette liste vous est transmise sous pli de même qu'aux dirigeants de chacun des partis politiques autorisés et au directeur général des élections. En annexe à cette liste, vous trouverez la liste des représentations faites à ce jour, identifiant les intervenants et les sujets de leurs préoccupations; certaines de ces représentations, identifiées par un astérisque, ayant fait l'objet de documents de réflexion, ceux-ci sont aussi joints à la présente.

Je m'adresse à vous et à tous ces intervenants privilégiés pour solliciter votre collaboration à cette première étape. Il m'apparaît en effet essentiel que les principaux intéressés puissent dès le départ faire connaître les sujets de leurs préoccupations dans cette démarche de révision de la Loi électorale. Vous êtes donc invité à compléter la liste ci-jointe par tout sujet qui vous semble devoir être pris en considération. De façon à permettre une utilisation optimale de la période estivale pour faire progresser le dossier, je vous demande de bien vouloir compléter votre liste

...2

et la faire parvenir au Secrétariat à la Réforme électorale d'ici la fin juin, à l'attention de Mesdames Francine Barry ou Louise Cobetto, à l'adresse suivante:

Secrétariat à la Réforme électorale
875, Grande-Allée Est
Édifice H, 2e étage
Québec (Québec)
G1R 4Y8

Tél.: (418) 643-2483

Par la suite, la démarche que j'amorce maintenant comprendra les étapes suivantes. Après avoir reçu de tous les intervenants leur liste révisée et complétée de sujets d'étude, le Secrétariat à la Réforme électorale préparera un document de consultation qui présentera l'ensemble des questions soulevées et suggérera des hypothèses de solutions. Ce document de consultation devrait être terminé à la fin du mois d'août. Après avoir été transmis aux intéressés, ce document sera soumis à un comité de travail formé de parlementaires des deux partis représentés à l'Assemblée nationale pour en dégager les points de consensus et de divergence et pour identifier les hypothèses de solutions les plus appropriées. Ce travail du comité devrait avoir lieu au cours des mois de septembre et octobre et permettre de préparer la tenue d'une commission parlementaire, qui sera chargée de dégager de façon finale les consensus sur les amendements à apporter à la Loi électorale. La démarche et l'échéancier retenus devraient ainsi permettre l'adoption du projet de loi concrétisant ces consensus, au cours du printemps 1988.

Je suis bien conscient de la tâche qui nous attend, mais je suis persuadé que l'esprit d'ouverture et de collaboration que nous manifesterons tout au long de cette démarche est notre meilleur gage de succès. Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à l'amélioration du processus électoral et soyez assuré que vos interventions seront accueillies avec la plus grande attention.

Veuillez agréer, cher (e) collègue, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Michel Gratton
MICHEL GRATTON
Ministre délégué à la
Réforme électorale

p.j.

Gouvernement du Québec

ANNEXE 2

La Vice-Première ministre et
ministre des Affaires culturelles

Québec, le 2 juin 1987

Monsieur Michel Gratton
Ministre délégué à la
Réforme électorale
3800, rue Marly
Sainte-Foy (Québec)
G1X 4A5

Cher collègue,

J'ai bien reçu votre lettre du 29 mai dernier relative à la révision de la Loi électorale.

Je vous remercie de m'avoir transmis ce dossier et soyez assuré qu'il fera l'objet de toute ma considération.

Veuillez agréer, cher collègue, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Lise Bacon

Gouvernement du Québec
Ministère des Communications

ANNEXE 3

Cabinet du ministre

Québec, le 2 juin 1987

Monsieur J. Bernard Villemaire
Directeur de cabinet
du ministre délégué à
la Réforme électorale
3800, rue Marly
Sainte-Foy (Québec)
G1X 4A5

J.B.

Cher collègue,

Au nom du ministre des Communications, monsieur Richard D. French, j'accuse réception de la lettre de monsieur Michel Gratton du 29 mai dernier concernant la première étape de la révision de la Loi électorale.

Soyez assuré que cette correspondance sera portée à l'attention du ministre dans les meilleurs délais.

Veuillez agréer, cher collègue, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur de cabinet,

Michel Dorais

1037, De La Chevrotière
Edifice G, 3e étage de la Tour
Québec (Québec)
G1R 4Y7
(418) 643-7843

Gouvernement du Québec

ANNEXE 4

La ministre déléguée
à la Condition féminine

Québec, le 15 juin 1987

Monsieur Michel Gratton
Ministre délégué à la
Réforme électorale
875, Grande-Allée Est
Édifice "H", 2e étage
Québec (Québec)
G1R 4Y8

Cher collègue,

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre lettre du 29 mai dernier et de la documentation qui l'accompagne concernant la révision à venir de la Loi électorale.

En tant que parlementaire et démocrate, je suis vivement intéressée par les questions de l'amélioration du processus électoral et de l'exercice du droit de vote.

Après examen, il m'apparaît que les objets de préoccupations devant être pris en considération dans le cadre d'une telle réforme apparaissent dans la liste des sujets déjà inventoriés que vous m'avez soumise.

En terminant, je vous remercie d'avoir porté ces informations à mon attention et je vous prie d'agréer, cher collègue, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La ministre déléguée à
la Condition féminine,

MONIQUE GAGNON-TREMBLAY

875, Grande-Allée Est
Québec (Qc)
G1R 4Y8

Tél (418) 643-9460

ASSEMBLÉE NATIONALE

Jean-Paul Théorêt
Député de Vimont et
vice-président de la
Commission de l'économie
et du travail

ANNEXE 5

Laval, ce 7 juillet 1987

Monsieur Michel Gratton
Ministre délégué à la Réforme
électorale
875, Grande Allée est
Édifice H, 2e étage
Québec (QC)
G1R 4Y8

Cher Collègue,

Vous trouverez ci-joint les sujets qui me semblent intéressants à discuter dans une démarche de révision de la loi électorale.

- Heures d'ouverture des bureaux de dépôt;
- Opportunité d'inscire dans la loi la possibilité d'établir des bureaux de dépôt itinérants;
- Heures d'ouverture des bureaux de vote par anticipation;
- Admissibilité des personnes âgées au vote par anticipation;
- Localisation des bureaux de vote;
- Opportunité d'exiger du représentant officiel une confirmation écrite de l'acceptation de sa fonction;
- Opportunité de suspendre toute nouvelle procédure d'autorisation d'un parti politique entre le jour du décret et le jour du scrutin;
- Opportunité de controler les dénominations "farfelues" des partis politiques;
- Opportunité d'augmenter ou de réduire le montant à partir duquel la divulgation est obligatoire;
- Ordre de présentation de la liste des donateurs de plus de $100.
- Opportunité de réglementer les sondages en période électorale;

Espérant que d'autres Collègues vous suggéreront les mêmes sujets, je vous prie d'agréer, cher Collègue, mes salutations amicales.

Jean-Paul Théorêt

Hôtel du Parlement
Bureau 366
Québec (Québec)
G1A 1A4
(418) 643-2886

1688, boul. des Laurentides
Bureau 203
Vimont, Laval
(Québec)
H7M 2P4
(514) 663-0545

ANNEXE 6

Lévis, le 26 juin 1987

Monsieur Michel Gratton
Ministre délégué à la Réforme électorale
875, Grande-Allée Est
Edifice H, 2e étage
Québec (Québec)
G1R 4Y8

Monsieur le Ministre,

Pour faire suite à la demande que vous nous faites, en vue d'une révision éventuelle de la Loi électorale, je vous demande d'ajouter à cette longue liste de sujets les deux points suivants:

1) Scrutin à la proportionnelle.
2) Droit pour les partis politiques, non représentés à l'Assemblée Nationale, d'être entendu devant les Commissions parlementaires.

La démocratie ferait un saut qualitatif important chez nous si nous tenions compte de ces deux aspects centraux du processus démocratique dans la révision de la Loi électorale du Québec. Pour faire avancer cette échéance soyez assuré de notre entière collaboration.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Germain Gauvin
Président du Mouvement socialiste

Nouvelle adresse: Mouvement socialiste
Case postale 725, Succ. C
1250, Ste-Catherine est
Montréal, Québec
H2L 4K5
Téléphone: (514) 526-9653

Parti Québécois

Permanence nationale

7370, rue St-Hubert
Montréal, Québec H2R 2N3
Tél. : (514) 270.54.00

ANNEXE 7

Montréal, le 3 juillet 1987

M. le Ministre Michel Gratton
Réforme électorale
875, Grande-Allée est
Edifice H, 2e étage
Québec, Qc
G1R 4Y8

Monsieur le Ministre,

J'accuse réception de votre lettre du 29 mai 1987 dans laquelle vous nous demandez d'identifier les sujets d'étude pouvant éventuellement conduire à des modifications de la loi électorale.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

ALAIN MARCOUX,
Directeur général

ANNEXE 8

NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE — QUÉBEC

Montréal, le 9 juillet 1987

Monsieur Michel Gratton, Ministre délégué à la réforme électorale,
Secrétariat à la réforme électorale,
875, Grande-Allée est,
Edificie H, 2ième étage,
Québec, Qué. G1R 4Y8

Cher monsieur Gratton,

Nous avons bien reçu votre lettre envoyée il y a déjà plusieurs semaines, nous invitant à participer au processus de révision électorale. Oui, nous sommes très intéressés à y participer.

Par contre, votre lettre indiquait qu'il y aurait dû y avoir une liste de sujets sur le thème de la révision électorale. Malheureusement, cette liste n'était pas incluse avec votre lettre.

Dès que nous aurons en mains toute l'information nécessaire pour amorcer cette réflexion au sein de notre Parti, nous vous aviserons de nos intentions, ou nous répondrons à une invitation de votre Secrétariat.

Soyez assuré, monsieur le Ministre , de nos sentiments les plus distingués.

Jocelyn Ann Campbell, responsable des communications, NPD-Québec

pour : Monsieur Jean-Paul Harney, chef du NPD-Québec

Parti Humaniste du Québec
4560 Parthenais, Montréal, H2H 2G7

ANNEXE 9

Montréal, le 19 juillet 1987

Madame Francine Barry
Secrétariat à la Réforme électorale
875, Grande-Allée Est
Edifice H, 2e étage
Québec, (Québec)
G1R 4Y8

Madame,

Suite à la lettre du ministre délégué à la Réforme électorale datée du 29 mai 1987, il nous fait plaisir de vous faire part des modifications que nous voulons voir apporter à la Loi électorale du Québec, ainsi que quelques commentaires sur des thèmes connexes.

Article 54

Afin de permettre aux jeunes une plus grande participation au processus électoral, nous abaisserions l'âge du vote à 16 ans:
"Possède la qualité d'électeur, toute personne qui
1º a 16 ans accomplis;..."

Article 358

Pour échapper au "bipartisme" actuellement en vigueur au Québec, nous demandons un traitement équitable pour tous les partis politiques autorisés.
"Le directeur général des élections détermine annuellement une allocation à tous les partis politiques autorisés ayant participé à la dernière élection générale".
Cette mesure permettrait aux partis non-représentés à l'Assemblée Nationale de recevoir (comme les gros partis) une aide proportionnelle à l'appui de la population.

Article 458

Les électeurs n'ont pas à défrayer les coûts engagés par un parti lors d'une élection. Nous demandons l'abolition de l'article 458. Nous pensons que les dépenses électorales seraient alors plus "pesées".

Loi sur les élections dans certaines municipalités

Permettre à un parti municipal de porter le même nom qu'un parti provincial autorisé, avec l'autorisation écrite du chef de ce dernier. Si les gens peuvent faire la différence entre un parti fédéral et un provincial, il devrait en être de même avec le niveau municipal.

Abolition du dépôt de mise en candidature dans certaines municipalités, comme Montréal. Ce dépôt favorise les gros partis et discrimine les gens à faible revenu, les écartant ainsi du processus démocratique.

Révision du nombre minimum de candidats requis pour l'autorisation d'un parti politique municipal. Par exemple, le moindre de ces deux nombres: un tiers des sièges ou 10. Cela éviterait des contradictions comme celles-ci: Un parti provincial doit présenter 10 candidats pour garder son autorisation, tandis qu'à Montréal, un parti municipal doit en présenter 19.

Mode de scrutin proportionnel

Un mode de scrutin proportionnel permettrait une meilleure représentation de la population à l'Assemblée Nationale.

Loi de responsabilité politique

Les promesses électorales devraient être considérées comme des contrats avec la population. Leur non-respect pourrait entraîner la démission de leurs auteurs avec interdiction de se représenter pour les 2 prochaines élections. (Si cela vous intéresse, nous avons déjà présenté un mémoire sur ce sujet).

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Colette Renaud

COLETTE RENAUD
Parti Humaniste
du Québec

parti citron

Alcôve, QC J0X 1A0 (819) 457-4099

Alcôve, le 5 août 1987

Secrétariat à la Réforme électorale
Mesdames Francine Barry et Louise Cobetto
875 est, Grande-Allée
Edifice H, 2e étage
QUEBEC (Québec)
G1R 4Y8

Mesdames,

Comme suite à la demande d'interventions auprès des chefs des partis politiques autorisés du Québec, de la part de Michel Gratton, ministre délégué à la Réforme électorale, je vous fais parvenir sous pli les Réflexions du PARTI CITRON sur d'éventuels amendements à la loi électorale.

Espérant le tout à votre entière satisfaction, veuillez agréer, mesdames, l'expression de mes cordiales salutations.

Denis Patenaude
chef

DP/dp
p.j.

Moi, j'vote CITRON c'est sûr!

parti citron

Alcôve, QC J0X 1A0 (819) 457-4099

RÉFLEXION SUR D'ÉVENTUELS AMENDEMENTS À LA LOI ÉLECTORALE

LE 5 AOÛT 1987

TITRE I: 1) Opportunité d'introduire un régime de pension pour le Directeur général des élections

Le PARTI CITRON souscrit pleinement à cette idée. Le Directeur général des élections mérite autant, sinon plus que les députés, une pension équitable, puisqu'il a à endurer toutes ces personnes élues et tenter de limiter les dégâts.

2) Opportunité d'introduire une clause omnibus permettant au DGE d'apporter une solution à un problème non prévu par la loi, dans des circonstances exceptionnelles au cours d'une période électorale

Oui! Afin d'éviter une autre situation semblable à celle du débat télévisé des chefs en 1985, lors de la dernière campagne électorale, qui ailleurs aurait pu faire l'objet d'une avalanche de rires de toute une population, le PARTI CITRON croit que si le DGE est suffisamment responsable pour veiller au respect de la loi électorale, il doit de plus avoir les mains libres lors de pareilles circonstances imprévisibles.

TITRE III: 7) Opportunité d'accorder le droit de vote des malades mentaux (art. 54)

Puisque les députés ont le droit de vote, pourquoi les malades mentaux ne l'auraient pas?

8) Opportunité de réduire le délai de résidence

Dans l'Outaouais tout particulièrement, mais aussi dans d'autres régions, plusieurs personnes traversent les frontières régulièrement (Ontario/Québec, Nouveau-Brunswick/Québec, etc.), que ce soit pour s'approcher de leur lieu de travail, ou que leurs voisins leur tapent sur les nerfs ou tout simplement pour changer d'air. Pourquoi pénaliser ces nouvelles recrues? Une personne qui vient s'établir au Québec se doit de payer ses impôts là où elle réside, doit se SOUVENIR d'immatriculer sa voiture au Québec, etc.

...2/

Une raison de plus pour ces gens de pouvoir voter. Toutefois, afin de réduire les risques de voir la population du Québec doubler quelque temps avant un jour de scrutin, un délai de six (6) mois pourrait être raisonnable.

9) Opportunité d'accorder le droit de vote aux Québécois hors Québec

Les Québécois et les Québécoises hors Québec lors d'une élection devraient pouvoir voter. Le PARTI CITRON est asSURé que ces personnes continuent à suivre ce qui se passe ici, même étant ailleurs. Elles sont donc autant en mesure d'exercer leur droit de vote qu'une personne habitant ici, sauf que ça fait un peu loin pour aller voter si on ne possède pas un avion!

10) Lieu et modalité d'exercice du droit de vote des étudiants et travailleurs temporaires (art. 60)

Les personnes étudiant ou travaillant dans une localité autre que leur lieu de résidence devraient voter là où elles se trouvent lors du recensement précédant le jour du vote. Si elles devaient être recensées avant leur déménagement temporaire, cela pourrait être une excuse pour manquer un examen ou une journée de travail.

TITRE IV: 11) Recensement annuel obligatoire (art. 63)

À moins de tenir une élection générale annuellement (ce qui serait plaisant), le PARTI CITRON considère farfelu le recensement annuel obligatoire. Les gens, ayant à attendre une journée complète les installateurs de téléphone à chaque déménagement ils ont rarement la patience d'attendre les recenseurs.

12) Liste électorale unique et permanente

Le PARTI CITRON est tout à fait contre cette idée. Qu'adviendrait-il des jeunes atteignant l'âge de dix-huit ans et des personnes décédées? La population vieillissant à vue d'oeil, on se dirigerait vers des scrutins comportant quelques centaines de votes seulement. De plus, les inscriptions erronnées pourraient entraîner plusieurs désagréments, et ce à long terme.

...3/

3/

TITRE VIII: 33) Opportunité de contrôler les dénominations "farfelues" des partis politiques

Le PARTI CITRON S'OPPOSE FORMELLEMENT À CETTE "OPPORTUNITÉ". Advenant le cas où 600 électeurs et électrices du Québec approuvent la formation d'un parti politique, quelles que soient les dénominations, il serait anti-démocratique de ne pas respecter ce choix. Nous nous demandons de plus qui pourrait être en mesure de juger qu'une quelconque dénomination est plus farfelue qu'une autre... À preuve, sous un tel contrôle, y aurait-il eu l'Union Nationale, le Parti Libéral du Québec, le Parti Québécois ou le Nouveau Parti Démocratique? C'est un pensez-y bien!

37) Financement par l'État des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et des députés indépendants (art. 358-364)

Tous les partis politiques autorisés devraient recevoir une somme équivalente au suffrage obtenu lors d'une élection générale ou partielle.

38) Opportunité de modifier le maximum autorisé des contributions des électeurs (art. 368)

Oui, le maximum autorisé des contributions des électeurs et électrices devrait être ABAISSÉ à mille dollars (1 000$) annuellement, puisque de toute façon, l'excédent des premiers 280$ n'est pas pris en considération dans les calculs de l'impôt. De plus, un gaspillage éhonté de pamphlets, dépliants, affiches, etc., souvent non recyclables, serait réduit.
Le PARTI CITRON est convaincu que la plupart des gens ont fait leur choix définitif dès les premiers jours d'une campagne électorale. Plutôt, les personnes désireuses de contribuer davantage que les mille dollars (1 000$) devraient faire parvenir leurs dons aux centaines d'organismes sans but lucratif ou d'associations de charité, qui en ont certainement plus besoin, surtout depuis les nombreuses coupures des dernières années.

39) Opportunité de fixer le maximun des contributions par parti plutôt que par électeur (art. 368)

Dans l'affirmative, la démocratie serait certainement mieux servie.

4/

40) Opportunité d'émettre aux donateurs des reçus pour fins de déduction fiscale sans identification du donataire (art. 373)

Non. Si les donataires, de quelque parti politique autorisé que ce soit sont à ce point gênés de contribuer, qu'ils ou qu'elles s'abstiennent! Toute personne doit être en mesure de savoir pour quel parti son voisin ou sa voisine a contribué une somme de plus de 100$, afin de pouvoir juger s'il est nécessaire d'y ériger une clôture de 10 pieds entre leurs propriétés ou non.

44) Ordre de présentation de la liste des donateurs de plus de 100$ (art. 392)

Ce devrait être en ordre de grandeur des donateurs et donatrices. Le nom du donateur de 4 pieds 6 pouces devrait précéder le nom de la donatrice de 6 pieds 4 pouces, et ainsi de suite.

46) Notion de dépenses électorales et diffusion de livres ou d'écrits en période électorale

En période électorale, le journal VERS DEMAIN ne devrait pas être diffusé.

55) Opportunité de réglementer les sondages en période électorale

Le PARTI CITRON considère qu'une règlementation des sondages en tout temps, devrait être appliquée. Ainsi, TOUS les partis politiques autorisés devraient être mentionnés, quelque soit le nombre des partis ou le pourcentage recueilli.

****

ANNEXE 11

LIBÉRAL

Direction générale

Le 17 août 1987

Me Louise COBETTO
Secrétariat à la Réforme électorale
875, Grande-Allée est
Québec (Québec)
G1R 4X8

PAR EXPRÈS

OBJET:
- Représentant auprès du PRIMO
- Publicité gouvernementale en période électorale

Chère Madame Cobetto,

Vu le processus de réforme de la Loi électorale qui est actuellement en cours, auriez-vous l'obligeance de considérer les deux (2) problèmes supplémentaires suivants qui ne semblent pas avoir été examinés à ce jour, soit les deux (2) problèmes mentionnés en rubrique et dont nous traiterons comme suit:

(1) **Le représentant auprès du PRIMO**

Durant la dernière campagne électorale, nous avions prétendu que le représentant auprès du PRIMO aurait fort bien pu être en même temps le releveur de scrutin (runner), mais on nous a opposé une fin de non-recevoir à cette interprétation pourtant fort raisonnable et qui avait le mérite de réduire considérablement la circulation de personnes étrangères aux différents bureaux de scrutin, d'avoir un meilleur contrôle sur les releveurs de scrutin et, d'occuper nos représentants auprès du PRIMO qui, à l'heure actuelle, sont à peu près inutiles.

À l'heure actuelle, les représentants auprès du PRIMO ne sont que des personnes qui doivent être sourdes et muettes et presque impotentes, vu qu'on leur refuse de circuler dans les bureaux de scrutin, qu'on leur refuse d'adresser la parole à qui que ce soit, sauf le PRIMO et que, très souvent, ce dernier ne veut rien entendre de ces deux (2) personnes déléguées auprès de lui et qu'il considère plutôt comme des intrus.

Il pourrait être spécifié dans la loi que les représentants auprès du PRIMO peuvent agir comme releveurs de scrutin à l'intérieur de l'édifice où se trouvent les différents bureaux de vote. Cette mesure aurait pour effet d'empêcher différentes personnes, à différents moments de la journée, de pénétrer à l'intérieur de l'école ou lieu public où se tient le scrutin et d'aller à chaque table demander les relevés de scrutin en question sans être toujours bien identifiées.

.../2

Ce système permettrait également de bien identifier une personne qui pourait à l'occasion susciter des difficultés aux différentes tables de scrutin, de pouvoir la remettre à sa place ou même l'expulser s'il le faut ou la faire remplacer, contrairement à un releveur de scrutin qui se présente soudainement, à une table de scrutin, soulevant quelquefois des discussions et provoquant certains troubles, pour disparaitre quelques secondes après, sans être inquiété.

(2) **Publicité gouvernementale**

Durant les deux (2) dernières élections, il y a eu plusieurs plaintes contre certains ministères ou hauts-fonctionnaires qui auraient utilisé des fonds publics pour vanter les mérites de leur ministère et par conséquent, du gouvernement lui-même revenant en élection, immédiatement avant la période électorale et durant ladite période électorale.

Nous sommes d'opinion qu'il y aurait lieu que la loi empêche tout ministère, organisme ou société d'État du gouvernement du Québec, de faire de la publicité sur leurs activités, à l'exception d'une publicité exigée par la loi, ou d'une publicité jugée nécessaire dans l'intérêt public par le Directeur général des élections en cas d'urgence, ou pour l'administration de l'élection générale.

La publicité pourrait être défendue, par exemple, à partir du dépôt du bref d'élection jusqu'à la fin de la période électorale, cette mesure ne s'appliquant pas cependant au cours d'une élection partielle.

Des poursuites pourraient être prises, et même une injonction, contre le fonctionnaire ou le ministre responsable d'une telle publicité illégale.

Une recommandation semblable a été faite dans le Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale fédérale, déposé en juin 1986, article 2.3 dudit Livre blanc.

Nous nous tenons naturellement à votre entière disposition pour tout détail additionnel dont vous pourriez avoir besoin.

Veuillez agréer, chère Madame Cobetto, l'expression de mes cordiales salutations.

JOHN PARISELLA
Directeur général du Parti libéral du Québec
JP/dvg41*23

ANNEXE 12

Sainte-Foy, le 3 juillet 1987

Madame Francine Barry
Le Secrétariat à la Réforme électorale
Édifice "H", 2e étage
875, Grande-Allée est
Québec (Québec)
G1R 4Y8

Objet: Révision de la Loi électorale

Madame,

J'ai étudié attentivement les documents qui accompagnaient la lettre datée du 29 mai 1987 de monsieur Michel Gratton, ministre délégué à la Réforme électorale, documents qui identifiaient sommairement les sujets d'étude pouvant éventuellement conduire à des modifications de la Loi électorale.

Dans la lettre que j'adressais le 8 juin dernier au ministre, j'indiquais que je ferais parvenir au Secrétariat à la Réforme électorale une liste des sujets qui à mon avis pourraient faire l'objet d'étude. Vous trouverez donc ci-joint un document à cet effet.

Les propositions formulées dans ce document sont présentées selon l'ordre que l'on retrouve dans la loi actuelle:

1. la liste électorale;

2. les opérations relatives au scrutin;

3. le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales.

.../2

Le libellé de chacune de nos propositions est accompagné de quelques notes explicatives visant à faciliter la compréhension de la problématique abordée. Notre liste ne reprend pas les sujets déjà mentionnés dans le document préparé par le Secrétariat daté du 28 mai 1987 puisque ce document faisait état d'un bon nombre des propositions que nous avions formulées antérieurement au ministre délégué à la Réforme électorale (documents datés du 24 avril 1986 et du 7 mai 1986).

Les propositions les plus importantes concernant la liste électorale visent, par exemple, à omettre l'âge et la profession de l'électeur sur la liste électorale, à faciliter le travail des recenseurs et des réviseurs en général et à mettre le fardeau de la preuve sur les épaules du demandeur lors d'une demande de radiation.

La majorité de nos propositions concernant la préparation et le déroulement du scrutin sont d'ordre technique. Certains sujets méritent toutefois une attention particulière; c'est notamment le cas de la distinction proposée entre directives et procédures administratives, le pouvoir de destitution d'un directeur du scrutin qui refuse de se conformer à une directive, l'obtention du consentement écrit de l'agent officiel, la réintroduction du dépôt, le droit pour un chef de parti de révoquer la reconnaissance d'un candidat, le tirage au sort lorsque deux candidats portent les mêmes prénom et nom et l'introduction d'une disposition permettant aux sourds et muets de pouvoir voter sans assistance.

Nos principales propositions concernant le titre VIII de la loi portent notamment sur le statut des partis politiques et leur dénomination officielle, les mécanismes de mise à jour des registres des entités politiques autorisées, la responsabilisation des personnes chargées d'une fonction en vertu du titre VIII, l'allocation versée aux partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et l'importante question de la production de rapports financiers annuels consolidés par les partis politiques et leurs instances.

Comme je l'indiquais dans ma lettre du 8 juin dernier, j'ai l'intention de transmettre quelques suggestions supplémentaires au Secrétariat au cours du mois d'août 1987. Ces suggestions porteront notamment sur:

.../3

- certaines questions de fond (notion de dépenses électorales, débats de chefs, interventions des tiers au cours d'une période électorale, etc.);

- certaines nouveautés législatives apportées par le Projet de loi 100 (Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités) et qui pourraient être adaptées à la Loi électorale;

- des sujets déjà abordés par le Conseil consultatif et qui demeurent en suspens;

- des dispositions législatives de certaines législations hors Québec qui pourraient fournir d'intéressantes pistes de réforme.

À l'instar de ce que j'ai déjà signifié au ministre, vous pouvez être assurés de mon entière collaboration ainsi que de celle de mon personnel pour mener à bien les étapes de la démarche déjà entreprise en vue d'une révision de la Loi électorale.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Pierre F. Côté

Pierre-F. Côté, C.R.
Directeur général des élections
Président de la Commission de la représentation électorale

PFC/VJ/md

p.j.

c.c. M. Michel Gratton

Le Directeur général des élections
du Québec

ANNEXE 13

Sainte-Foy, le 27 août 1987

Madame Francine Barry
Le Secrétariat à la Réforme électorale
Édifice"H", 2e étage
875, Grande-Allée est
Québec (Québec)
G1R 4Y8

Objet: Révision de la Loi électorale

Madame,

Tel qu'annoncé dans ma lettre du 3 juillet dernier, je vous transmets un document contenant une liste de sujets additionnels pouvant faire l'objet d'étude pour des modifications à la Loi électorale.

Je n'ai pas cru opportun d'inclure à cette liste ni à la précédente d'ailleurs un certain nombre de modifications qui pourront être proposées plus tard comme, par exemple, des changements au libellé de certains articles de la Loi actuelle notamment en ce qui a trait aux rapports financiers où on utiliserait un vocabulaire plus conforme à la réalité comptable d'aujourd'hui; ainsi, l'expression "état des revenus et dépenses" serait remplacée par "état des résultats" et "certificat du vérificateur" par "rapport du vérificateur".

Enfin et comme je l'ai déjà mentionné précédemment, je réitère mon offre de collaboration ainsi que celle de mon personnel pour mener à bien les étapes de la démarche déjà entreprise en vue d'une révision de la Loi électorale.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression des mes sentiments distingués.

Pierre-F. Côté, C.R.
Directeur général des élections
Président de la Commission de la représentation électorale

PFC/MD/md

p.j.

c.c. M. Michel Gratton